



## Usages et régulation de la ressource paysage : Etudes de cas en France et en Suisse

Corinne Larrue, P. Knoepfel, Marion Amalric, Mathieu Bonnefond, Fabien Pousset, S. Servain-Courant, Jean-David Gerber

### ► To cite this version:

Corinne Larrue, P. Knoepfel, Marion Amalric, Mathieu Bonnefond, Fabien Pousset, et al.. Usages et régulation de la ressource paysage : Etudes de cas en France et en Suisse. 2010. hal-01094628

**HAL Id: hal-01094628**

**<https://hal.science/hal-01094628>**

Submitted on 15 Dec 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Programme PAYSAGE ET DEVELOPPEMENT DURABLE**

**USAGES ET REGULATIONS DE LA RESSOURCE PAYSAGE :**

**ETUDES DE CAS EN FRANCE ET EN SUISSE**

**Rapport final**

**Janvier 2010**

**Coordination scientifique : Corinne Larrue & Peter Knoepfel**

**Equipe Française : UMR CITERES 6173**

- M. Amalric
- M. Bonnefond
- F. Pousset
- S. Servain

**Avec les contributions de :**

C. Carreau, M Gigot, N. Lerousseau, B. Pin

**Equipe Suisse : IDHEAP**

- JD Gerber

## **PREAMBULE**

Ce rapport soumis à l'avis du Conseil Scientifique du programme Paysage et développement durable est une réécriture du rapport final préalablement soumis en mai 2009. Cette réécriture a tenu compte en grande partie des remarques du Conseil Scientifique émises sur le premier rapport.

Nous avons ainsi approfondi dans le chapitre 1, la présentation des principales notions mobilisées tout au long de la recherche : le paysage comme ressource, les biens et services paysagers, les acteurs et spectateurs du paysage, les rivalités paysagères, et nous avons précisé la démarche retenue au cours de la recherche.

Nous avons également complété le chapitre 2 présentant l'analyse comparative des régimes nationaux de la gestion de la ressource paysage, en accentuant les spécificités de chacun des régimes nationaux et les effets que l'on pouvait en attendre dans la pratique de gestion.

Le chapitre 3 qui présente les études de cas n'a pas été repris, sauf sur le plan de la forme.

Le chapitre 4 en revanche concernant la comparaison des cas était la partie qui nécessitait le plus de refonte, compte tenu de son caractère par trop technique. Cette partie a fait l'objet d'une réécriture approfondie, visant à mettre en exergue les principaux apports de la recherche.

Les résultats présentés ici, correspondent aux résultats du projet proposé en réponse à l'appel à projet publié en 2005. Plus généralement, il nous apparaît qu'un travail de recherche tel que celui entrepris dans le cadre de ce programme, doit mener à la production de nouvelles connaissances issues d'analyses empiriques mises en perspectives avec les fondements théoriques mobilisés. C'est pourquoi nous n'avons pas pris le parti, malgré la recommandation du Conseil Scientifique de produire une note de synthèse de 50 pages, mais bien de reprendre le rapport final en le rendant plus accessible et mettant mieux en exergue les principaux acquis de la recherche.

En revanche un « résumé exécutif » est proposé en marge du rapport. Sa traduction anglaise sera fournie par la suite.

# Sommaire

<b>Sommaire .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>Chapitre 1. Le cadre de la recherche menée.....</b>	<b>8</b>
<b>I. Développement durable et paysage : l'approche des régimes institutionnels de ressources naturelles (RIRN) .....</b>	<b>8</b>
A. Présentation du cadre d'analyse des RIRN .....	9
B. Les concepts d'étendue et de cohérence et qualification du Régime .....	12
C. Les différentes modalités de régulation dans le cadre du RIRN .....	13
<b>II. La ressource paysage .....</b>	<b>15</b>
A. Définition « ressourcielle » du paysage .....	15
B. Les services paysagers .....	16
C. Acteurs et usagers : la question de la régulation des rivalités .....	19
<b>III. Les hypothèses de recherche .....</b>	<b>25</b>
A. Premier groupe d'hypothèses concernant l'étendue .....	25
B. Deuxième groupe d'hypothèses : cohérence .....	26
C. Hypothèse sur la gouvernance .....	26
<b>IV. Le déroulement de la recherche.....</b>	<b>27</b>
A. Les variables d'analyse .....	27
B. Le choix des études de cas .....	29
C. Méthode de récolte de données .....	32
D. Les membres de l'équipe et leurs tâches respectives .....	33
<b>Chapitre 2. Les régimes nationaux de gestion de la ressource paysage .....</b>	<b>37</b>
<b>I. Régime institutionnel du paysage et structure politico-administrative.....</b>	<b>37</b>
<b>II. Système régulateur : droits de propriété et d'usages .....</b>	<b>40</b>
A. L'impossible propriété du paysage et « droits » sur les services paysagers .....	40
<b>III. Les politiques paysagères et à incidence paysagère .....</b>	<b>50</b>
A. La place du paysage en France et en Suisse .....	50
B. Les politiques paysagères .....	51
C. La question des servitudes publiques .....	55
D. Etendue et cohérence des régimes institutionnels de la ressource paysage dans les deux pays	56
<b>Chapitre 3. Les études de cas.....</b>	<b>61</b>
<b>I. Protocole d'étude.....</b>	<b>61</b>
<b>II. Cas du Chasseral.....</b>	<b>62</b>
A. Présentation de l'étude de cas .....	62
B. Analyse du régime institutionnel .....	65
C. Effets du régime sur le paysage .....	94
<b>III. Cas d'Aletsch.....</b>	<b>97</b>
A. Présentation de l'étude de cas .....	97
B. Analyse du régime institutionnel .....	101
C. Effets du régime sur le paysage .....	130
<b>IV. Cas de la confluence Loire/Vienne.....</b>	<b>135</b>
A. Présentation de l'étude cas .....	135
B. Analyse du régime institutionnel .....	137
C. Effets du régime sur le paysage .....	160

<b>V.</b>	<b>Cas du Parc Naturel Régional de la Brenne .....</b>	<b>163</b>
A.	Présentation de l'étude de cas .....	163
B.	Analyse du régime institutionnel .....	167
C.	Effets du régime sur le paysage .....	193
<b>VI.</b>	<b>Conclusion des études de cas.....</b>	<b>197</b>
<b>Chapitre 4. Analyse comparative et test des hypothèses .....</b>		<b>199</b>
<b>I.</b>	<b>Les apports et limites du recours à la notion de ressource paysagère et à ses usages..</b>	<b>199</b>
A.	Une approche qui permet de mettre en exergue les différents usages du paysage .....	199
B.	Des usages du paysage essentiellement esthétiques.....	200
C.	Des services paysagers menacés par des usagers des ressources fondamentales bases matérielles du paysage .....	201
<b>II.</b>	<b>Les différents acteurs associés à la ressource paysage.....</b>	<b>203</b>
A.	Des observateurs diversifiés et plutôt allochtones .....	203
B.	Des fournisseurs de paysage à la fois privés et publics.....	204
C.	Des producteurs de paysage spécifiques aux cas étudiés .....	205
<b>III.</b>	<b>Les différents types de rivalités constatés dans les études de cas.....</b>	<b>206</b>
A.	Des rivalités essentiellement entre producteurs et observateurs de paysages (cf. Tableau 1 en annexe 5).....	207
B.	Une analyse confirmée par l'analyse de l'ensemble des rivalités repérées dans les cas retenus (cf. Tableau 2 en annexe 5).....	208
<b>IV.</b>	<b>Les modes de régulation des rivalités paysagères .....</b>	<b>210</b>
A.	Les systèmes de propriété en action .....	210
B.	Les politiques publiques en action .....	212
C.	Une régulation d'un nombre croissant d'usages du paysage dans quasi tous les cas étudiés .....	217
D.	Une cohérence substantielle qui reste limitée malgré une bonne cohérence institutionnelle .....	220
E.	Les trajectoires .....	223
<b>V.</b>	<b>Vérification des hypothèses (discussion au regard des hypothèses) .....</b>	<b>225</b>
A.	Premier groupe d'hypothèses concernant l'étendue .....	225
B.	Deuxième groupe d'hypothèses concernant la cohérence.....	227
C.	Hypothèse sur la gouvernance .....	228
<b>Conclusion .....</b>		<b>229</b>
<b>Bibliographie .....</b>		<b>233</b>
<b>Table des illustrations.....</b>		<b>239</b>
<b>Annexe 1 : Tableau de synthèse de l'étude de cas du Chasseral.....</b>		<b>242</b>
<b>Annexe 2 : Tableau de synthèse de l'étude de cas d'Aletsch .....</b>		<b>248</b>
<b>Annexe 3 : Tableau de synthèse de l'étude de cas de la Confluence.....</b>		<b>253</b>
<b>Annexe 4 : Tableau de synthèse de l'étude de cas de la Brenne .....</b>		<b>257</b>
<b>Annexe 5 : Méthodologie comparative .....</b>		<b>262</b>
<b>Annexe 6 : Résultats des requêtes.....</b>		<b>272</b>
<b>Annexe 7 : Tableaux de vérification des hypothèses.....</b>		<b>276</b>
<b>Annexe 8 : Liste des publications en cours dans les cahiers de l'IDHEAP.....</b>		<b>284</b>

## Introduction

Les activités humaines n'ont jamais marqué aussi profondément les paysages que dans ces dernières décennies : changement d'affectation des terrains, monocultures, étalement urbain, exode rural et enfrichement... Beaucoup d'éléments caractéristiques des paysages régionaux sont menacés de disparition ou ont déjà disparu. Cela se traduit par un appauvrissement s'opérant de manière souvent insidieuse à l'extérieur comme à l'intérieur du milieu bâti.

Ce sentiment de perte, qui accompagne les modifications imposées au paysage par le style de vie moderne, ainsi que l'extension sociale de la sensibilité au paysage provoque un désir d'intervention et de sauvegarde. D'une manière schématique, on peut dégager trois phases dans l'évolution des politiques publiques de protection du paysage (Bisang et al. 2001). La première phase (jusque dans les années 1960) se caractérise par le souci de protéger des éléments ponctuels du paysage (monuments historiques et naturels). Une deuxième phase débute avec la volonté de protéger des milieux particuliers et leur biodiversité. La nature est préservée en tant que telle, mais selon des modalités d'intervention encore liées à une protection par objets (zones naturelles, milieux particuliers telles les tourbières...). Enfin, à partir de la fin des années 1980, on commence à s'intéresser à la mise en réseau des biotopes et à une utilisation plus mesurée de l'ensemble du territoire. Cette transition consacre également un intérêt plus généralisé pour le paysage.

Le bilan des politiques de protection du paysage est toutefois plus que mitigé. En Suisse, les politiques d'inventaire des paysages d'importance nationale ne produisent pas les résultats escomptés (Berchten & Rickenbacher, 2003). Les solutions préconisées par les politiques publiques classiques sont épuisées sans que la « banalisation » des paysages n'ait pu être freinée. En France, les recherches engagées dans le cadre du programme de recherche *Politiques publiques et paysages* ont mis en évidence à la fois la difficulté d'évaluer les effets des politiques de paysage, mais aussi l'importance de ces politiques comme élément facilitant les liens entre réseaux d'acteurs, institutions, professionnels, secteurs etc. (Luginbuhl, 2004).

La présente recherche se base ainsi sur trois constats.

(1°) *Il est nécessaire de privilégier les acteurs.* Le paysage ne peut être considéré sans faire référence à l'ensemble des acteurs qui en profitent, qui l'entretiennent, qui le vendent, bref qui en font usage.

(2°) *Le paysage doit être considéré comme une ressource.* Cela implique de remplacer l'approche sectorielle qui découle des différentes politiques publiques spécialisées, par une approche véritablement « ressourcielle » c'est-à-dire qui considère le paysage dans son ensemble comme une « méta » ressource fondée sur une combinaison de ressources primaires.

(3°) *La gestion par ressource implique une analyse détaillée de la gouvernance du paysage,* afin de mettre en évidence les rôles joués par l'ensemble des acteurs qui gravitent autour de cette ressource.

Ces postulats de départ nous ont conduits à organiser la recherche autour de trois principales opérations :

- Identification des règles mobilisables pour l'usage et la gestion des ressources matérielles et immatérielles qui fondent le paysage au travers d'une analyse des règles juridiques et des politiques publiques qui s'y appliquent.
- Identification des règles mobilisées et des acteurs les mobilisant dans le cadre de 4 études de cas au travers de l'analyse de rivalités d'usage des services paysagers.

- Identification des modalités de régulation de ces rivalités in situ

Notre hypothèse principale est que la coordination entre les acteurs internes au périmètre du paysage considéré – par exemple les fournisseurs de produits du terroir, les hôteliers, les «paysagistes» – n'est pas suffisante pour assurer une régulation des usages du paysage et que seule l'implication des acteurs usagers externes au paysage considéré – c'est-à-dire les observateurs, les voyageurs et les fournisseurs de chemin, etc. – garantit une régulation de ces rivalités d'usage.

La définition retenue du paysage considérée comme une ressource permet deux développements principaux, qui ont fondé la présente recherche:

(1°) L'action des acteurs par rapport à cette ressource est influencée, d'une part, par les droits dont ils disposent et, d'autre part, par les différentes politiques publiques en la matière. L'approche « ressourcielle » du paysage permet d'appliquer au paysage le cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources naturelles (RIRN) développé par Knoepfel, Kissling-Näf et Varone (2001). Cette recherche se proposait de montrer que, pour atteindre une gouvernance<sup>1</sup> durable du paysage, le recours aux politiques publiques seules ne suffit pas. Elle n'est possible que si les acteurs détenteurs des droits d'usage sur la ressource sont consultés, par exemple dans le cadre de structures de gestion paysagères comme les parcs naturels régionaux (si certains de ces acteurs ont été inclus jusqu'à présents, ce n'est souvent pas pour leur statut de détenteurs de droits sur la ressource, mais pour des raisons pragmatiques visant à intégrer le maximum de participants).

(2°) Le grand nombre d'acteurs gravitant autour de la ressource paysage et les différents droits qu'ils mobilisent pour défendre leurs intérêts sont la cause de rivalités d'usage (voire de conflits). Une typologie des acteurs détenteurs de droits d'usage sur la ressource est proposée dans cette recherche. On se propose ainsi de montrer que plusieurs de ces acteurs sont extérieurs au territoire du paysage considéré (allochtones).

Plus précisément, trois objectifs étaient assignés à cette recherche :

- sur la base d'une analyse des rivalités paysagères, mettre en évidence les catégories d'acteurs qui utilisent ou influencent la ressource paysage ;
- mettre en évidence les règles institutionnelles qui légitiment les actions des différentes catégories d'acteurs rivaux et mettre en évidence les éventuelles incohérences de ces règles ;
- proposer des pistes pour une gestion moins conflictuelle du paysage.

Sur le plan empirique, la recherche a porté sur deux pays la France et la Suisse et a été menée sur la base de deux études de cas choisis dans chacun de ces pays. Le travail a ainsi mobilisé une équipe française de l'université de Tours (UMR CNRS 6173 CITERES) et une équipe de L'IDHEAP (Institution de Hautes Etudes en Administration Publique) de Lausanne. Le travail a consisté dans un premier temps à analyser les règles juridiques de droit privé et de droit public, ainsi que les politiques publiques paysagères ou à incidence paysagère dans les deux pays considérés. Puis dans un second temps, une analyse des quatre études de cas a été réalisée par les équipes de recherche de chacun des pays. Enfin dans un troisième temps

---

<sup>1</sup> La définition du terme de « gouvernance » tel qu'il est utilisé ici fait référence aux processus de prise de décision, en tenant compte des différents acteurs qui y prennent part : « *Governance is the interactions among structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say* » (Graham et al. 2003).

l'analyse comparative des résultats a été réalisée au sein de l'équipe française (UMR Citères) en collaboration avec l'équipe suisse.

Ce rapport rend compte du déroulement du travail et des résultats obtenus. Il constitue l'un des produits de valorisation du travail mené. A côté de ce rapport de synthèse, les quatre études de cas sont en voie de publication sous forme de « working paper » de l'IDHEAP. En outre cette recherche fera, au cours de l'année 2010, l'objet d'articles soumis à des revues internationales (comme *Landscape and Urban Planning*, *Environmental Management*, *Agriculture ecosystems and environment*, etc.) et nationales (comme *Politique et Management Public*, *Aménagement et nature*, *Annales de la recherche urbaine*, *Développement durable et territoire*, etc).

On trouvera dans un premier chapitre l'explicitation du cadre conceptuel qui a sous tendu la recherche menée. Les bases essentielles de ce chapitre sont issues du travail de thèse de JD Gerber (Gerber, 2006) et du travail de valorisation pour le PNR48 du Fonds national pour la Recherche Suisse (Knoepfel, Gerber, 2008). Dans un second chapitre seront présentés l'analyse des régimes nationaux du paysage dans les deux pays considérés ainsi que des éléments de comparaison. Un troisième chapitre sera consacré à la présentation synthétique des quatre études de cas tandis qu'un dernier chapitre permettra de présenter l'analyse comparative des études de cas ainsi que la vérification des hypothèses. En conclusion on reviendra sur les apports de la recherche et sur les recommandations que l'on peut en tirer au regard de la gestion des paysages.



## Chapitre 1. LE CADRE DE LA RECHERCHE MENÉE<sup>2</sup>

La recherche a visé à appliquer le cadre conceptuel de « régime institutionnel de ressources naturelles » développé par l'équipe de recherche de l'IDHEAP à Lausanne (CH) sous la direction de P. Knoepfel. Ce cadre mis au point pour des ressources telles que l'eau, le sol, la forêt, etc., a été adapté à une ressource à la fois matérielle et immatérielle, le paysage, construite à partir de la combinaison de ressources naturelles et culturelles. Ce projet de recherche s'est inscrit en prolongement des travaux menés sur la ressource « paysage » par Jean David Gerber dans le cadre de son travail de doctorat (Gerber, 2006), lui-même réalisé dans le cadre du PNR 48 du Fonds National pour la Recherche Suisse.

Après avoir (I) présenté rapidement l'approche des régimes institutionnels des ressources naturelles, nous rappellerons (II) l'originalité de l'approche retenue qui tient à plusieurs éléments : la définition du paysage considéré comme une ressource qui fournit des services ou prestation paysagère, les rivalités d'usage de ces services, ainsi que les acteurs en rivalités. Puis (III) nous présenterons les hypothèses qui ont orientées l'analyse à partir du cadre des régimes institutionnels de ressources naturelles dans les deux pays et les quatre études de cas pour enfin (IV) rappeler les différentes étapes du déroulement de la recherche.

### I. Développement durable et paysage : l'approche des régimes institutionnels de ressources naturelles (RIRN)

La notion de « Régime Institutionnel de Ressources Naturelles »<sup>3</sup> ou RIRN (Knoepfel, Kissling-Näef, Varone, 2001) s'appuie sur les concepts et méthodes de *l'analyse des politiques publiques d'environnement* développés à l'IDHEAP (Knoepfel, Larrue, Varone, 2001) et de *l'économie institutionnelle des ressources naturelles* développée aux Etats Unis sous l'impulsion d'Elinor Ostrom (Ostrom, 1990). Le développement du cadre d'analyse des régimes institutionnels des ressources naturelles (RIRN) résulte du « double constat (1) des limites de l'analyse en terme de politiques environnementales sectorielles orientées vers la limitation des émissions et (2) des insuffisances de l'approche de l'économie institutionnelle des ressources naturelles en termes de régimes de propriété régulant un usage local unique et homogène de la ressource. » (Nahrath, 2003 : 27).

Un régime institutionnel est défini comme un cadre institutionnel qui combine les principaux éléments des politiques publiques de protection et/ou d'exploitation d'une ressource naturelle avec l'arrangement spécifique des droits d'usage et de propriété des biens et services fournis par cette même ressource (Kissling-Näf & Varone 2000 : 8). Il fait référence à l'ensemble des règles formelles et dans certains cas informelles (Bonnetfond, 2009) en vigueur, relevant du droit privé comme du droit public (législations formulées dans le cadre de programmes de politiques publiques). Ces règles régissent le comportement des acteurs détenteurs d'un droit – de propriété, d'accès ou d'usage – portant sur une ressource naturelle ou, le cas échéant, sur un nombre déterminé de biens et services fournis par elle.

---

<sup>2</sup> Ce chapitre a été principalement écrit par JD Gerber et M. Bonnetfond avec une contribution de C. Larrue, P. Knoepfel.

<sup>3</sup> On retrouve cette notion pour la première fois dans différents articles : Kissling-Näf et Varone, 2000 ; Knoepfel, Kissling-Näf, Varone, 2001

Par son caractère institutionnalisé, un régime de ressource est doté d'une stabilité garantissant une régularité et une certaine prévisibilité des modes de régulation de la ressource, ainsi que des décisions et des sanctions découlant de sa mise en œuvre.

Le régime institutionnel de ressources naturelles repose donc sur deux éléments principaux que sont le système régulateur (SR) et les politiques publiques (PP).

Les « régimes institutionnels des ressources » constituent le cadre théorique permettant de combiner d'une part, l'analyse de l'ensemble des politiques publiques de protection et d'exploitation des ressources du territoire (*Policy Design-PD*) et d'autre part l'analyse de la définition et de la distribution des droits de propriété (titre de propriété, droit d'usage, droit de disposition) des ressources du territoire (*Système Régulateur-SR*) (Knoepfel, Kissling-Näf, Varone, 2001).

Le cadre d'analyse part du principe que les apports disciplinaires de l'économie institutionnelle et de l'analyse des politiques publiques peuvent être complémentaire et fournir des éléments explicatifs nouveaux. Cependant, il faut tenir compte des enseignements et des lacunes de chacun des deux cadres initiaux.

S. Nahrath avance dans sa thèse un certain nombre d'intérêts propre à l'utilisation du cadre d'analyse des RIRN (Nahrath, 2003 : 27-28) dans l'analyse des processus de régulation des usages des ressources naturelles. Le cadre d'analyse des RIRN permet d'abord de dépasser l'approche sectorielle centrée sur la gestion des charges et d'adopter une perspective centrée sur la gestion des systèmes de ressources naturelles afin de mieux comprendre les problèmes et enjeux relatifs à la gestion durable de l'environnement. Il permet ensuite de prendre en compte simultanément toutes les politiques publiques d'exploitation et de protection des ressources grâce au concept de *Policy design* et non pas de rester cantonner à l'approche sectorielle de l'analyse des politiques publiques. Enfin, le concept de *Système régulateur* permet une compréhension des processus de régulation des usages par l'analyse de l'ensemble des droits de propriété (droits de propriété formelle, droits de disposition et droits d'usages) qui contribuent à l'orientation des comportements des utilisateurs de la ressource.

Ainsi, par régime institutionnel de ressource naturelle on entend un cadre théorique permettant de combiner – pour un périmètre de ressource donné –, d'une part, l'analyse de l'ensemble des politiques publiques de protection et d'exploitation d'une ressource, soit le *policy design* (PD), et d'autre part, l'analyse de la définition et de la distribution des droits de propriété (titres de propriété formels, droits de disposition et droits d'usages) sur (des unités de) la ressource, soit le *système régulateur* (SR) (Kissling & Varone 2000, Nahrath 2003).

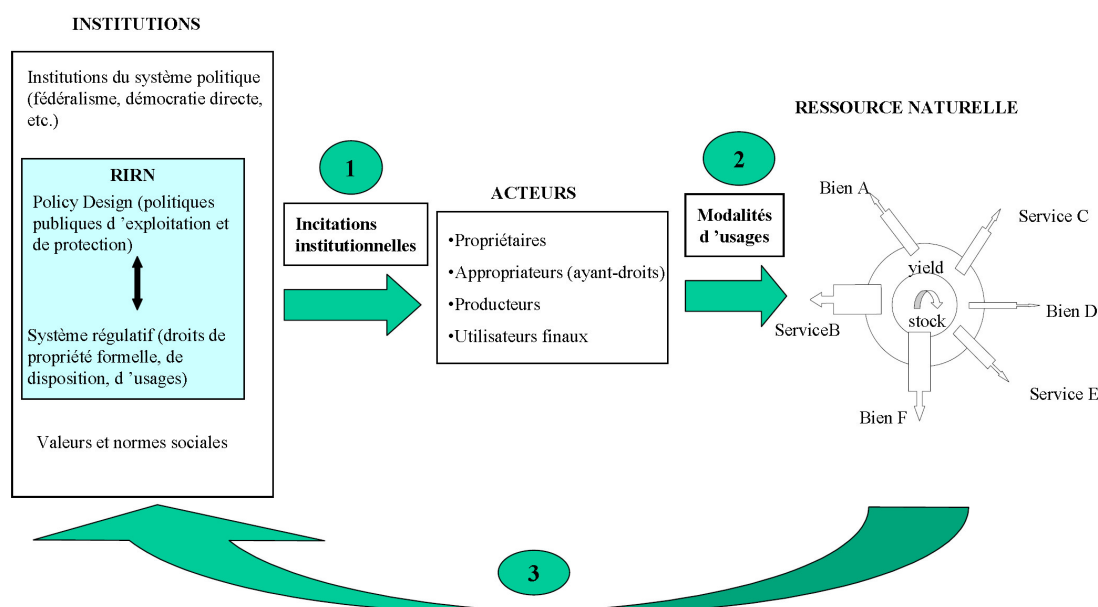
#### **A. Présentation du cadre d'analyse des RIRN**

Le RIRN est composé, comme nous venons de le stipuler, d'un *Policy Design* et d'un *Système Régulateur*, dont les éléments centraux sont exposés dans le Tableau 1 suivant.

**Tableau 1 : les éléments centraux d'un RIRN (Nahrath, 2003 : 36)**

<b>Policy Design</b> (ensemble des politiques publiques d'exploitation et de protection)	<b>Système Régulatif</b> (ensemble des droits de propriété)
Définition du problème social et des objectifs politiques Instruments Groupes cibles Arrangement politico-administratif de mise en œuvre Hypothèse causale et d'intervention	Droits de propriété formelle Droits de disposition Droits d'usages

Les régimes institutionnels sont liés par des relations causales avec les usages et la ressource sous la forme d'une *chaîne circulaire* d'interdépendance. (Figure 1).

**Figure 1 : Champ de l'analyse d'un régime institutionnel de ressource naturelle (Nahrath, 2003 : 29)**

Source : librement adapté de Kissling-Naef & Varone 2000b :238

Le postulat central des régimes institutionnels peut s'exprimer sous la forme d'une *relation circulaire* entre :

- (1) le régime institutionnel existant,
- (2) l'influence (ou non) que ce dernier exerce sur les modalités d'usages des acteurs (sur- ou sous-exploitation de la ressource)
- (3) l'état de la ressource elle-même (niveau de dégradation, stocks à disposition, capacité d'auto-reproduction, respectivement possibilité de recyclage), ainsi que son impact en retour sur l'organisation du régime (par exemple modification des règles du PD et/ou du SR comme conséquence d'une surexploitation, d'une distribution sociale de la ressource devenue politiquement insoutenable). (Nahrath, 2003)

### **1. Le Système Régulatif**

Le *système régulateur* est composé des règles relatives à la définition de l'institution même de la propriété, ainsi que des droits (et des devoirs) incombant aux titulaires de ces droits

(Nahrath, 2003). On peut ainsi distinguer trois types de droits attribuant des capacités différentes à leurs détenteurs quant à leur usage possible d'une ressource.

Les *droits de propriété formels* énoncent les règles et caractéristiques fondamentales de toute relation de propriété au sein d'un ordre social et politique donné.

Les *droits de disposition* se rapportent aux modalités de transfert du titre formel de propriété. Il s'agit concrètement de la location, de l'héritage, de la vente (...) d'un titre de propriété formelle sur une chose détenue à titre privé.

Les *droits d'usages* correspondent à la réalisation matérielle des droits de propriété formelle. Cela correspond aux différents usages possibles des biens et services fournis par une ressource. Il faut noter toutefois que les droits d'usages ne découlent pas nécessairement de la détention des droits de propriété formelle. Le cas le plus fréquent de cette dissociation entre les deux catégories de droit résulte de la création de droits d'usages par les politiques publiques qui les attribuent à des ayant-droits, non-propriétaires. Cela concerne le plus souvent des ressources ne faisant pas l'objet directement d'un droit de propriété formelle, comme le paysage par exemple (Cf. *infra*). Qu'il existe des droits de propriété formelle sur une ressource ou non, les droits d'usages sont les éléments du système régulateur les plus susceptibles d'être influencés ou redéfinis par l'autre composant du RIRN, c'est à dire les politiques publiques.

Identifier les différentes catégories de droits du SR permet aussi de repérer et de caractériser les différents acteurs pertinents du système régulateur, ainsi que le type de rapport qu'ils entretiennent avec la ressource en fonction du type de droits dont ils disposent.

## 2. *Le Policy Design*

La notion de design de politiques publiques (*Policy Design*) regroupe au sein d'une catégorie analytique unique, l'ensemble des politiques publiques d'exploitation et de protection ayant une incidence claire sur la ressource observée. Il permet de rendre compte et d'évaluer le degré de coordination et de cohérence entre ces différentes politiques, de façon à mettre en évidence d'éventuelles défaillances.

Le *Policy Design* comprend un ensemble de dimensions ayant trait à l'action publique concrète et à son cadre institutionnel. Il comprend ainsi des éléments symboliques et matériels.

Le *Policy Design* s'appuie sur les six éléments de l'analyse des politiques publiques (Knoepf & al, 2001) :

- 1 La définition du problème social à résoudre et les objectifs de la politique
- 2 Le modèle d'action, les hypothèses causales et d'intervention
- 3 Les instruments
- 4 L'arrangement politico-administratif de mise en œuvre
- 5 Le ou les groupes cibles
- 6 Le ou les groupes profiteurs ou lésés.

Les éléments régulateurs analysés par le *Policy Design* et par le *Système Régulateur* peuvent agir directement de manière autonome sur l'utilisateur, ou qu'ils interagissent entre eux, pour former des modalités de régulation mixtes.

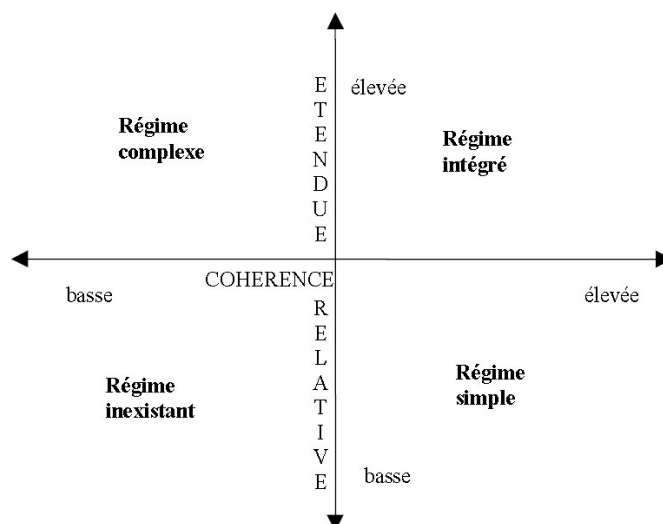
## **B. Les concepts d'étendue et de cohérence et qualification du Régime**

Les éléments décrits empiriquement au moyen du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressource naturelle ne sont pas statiques. Ils évoluent au cours du temps. Au sein du cadre des RIRN, il est nécessaire de pouvoir rendre compte des différents types de configuration. Les travaux antérieurs ont conduit à l'apparition de deux concepts, l'*étendue* et la *cohérence*.

- *Étendue* : mesure la proportion de Biens et Services (B&S) effectivement régulés par rapport à l'ensemble de ceux utilisés dans un périmètre donné. Comme les textes législatifs font rarement directement référence à un B&S particulier, l'estimation de l'étendue se fait également en évaluant dans quelle mesure la régulation de l'usage d'une autre ressource a aussi été conçue (indirectement) pour une meilleure gestion des usages.
- *Cohérence* : mesure de la compatibilité entre les usages de la ressource légitimés par les politiques publiques ou les droits de propriété, mais potentiellement compétitifs. On distingue deux formes de cohérence. La cohérence substantielle mesure la compatibilité des droits d'usages entre eux – étant entendu que ces droits peuvent provenir des politiques publiques, des titres de propriété ou de droits informels. La cohérence institutionnelle rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages. Elle « rend compte des mécanismes qui permettent une résolution des rivalités différente de ce que laisserait supposer la configuration (substantielle) des droits et des politiques publiques mobilisés par les acteurs en conflit » (Gerber, 2005). Ces mécanismes de compensation et de coordination peuvent prendre place entre des usagers concurrentiels d'une ressource naturelle, aboutissant à des pratiques d'usages que la seule considération des dispositions des politiques publiques et du système de droits de propriété par ces acteurs aurait conduit à en prédire l'impossibilité. Elle vise à tenir compte du fait que, dans le processus de résolution des rivalités, ce n'est pas nécessairement l'acteur détenteur des droits les plus forts, soit la propriété foncière, qui s'impose en fin de compte.

A partir de l'étendue et de la cohérence, il est possible de produire une typologie et de qualifier, aussi bien théoriquement qu'empiriquement, les différentes configurations de régimes institutionnels.

Une typologie a été élaborée, qui distingue quatre types de régimes différents en fonction de leur étendue et de leur cohérence (Cf. Figure 2).



Source : Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001 :38

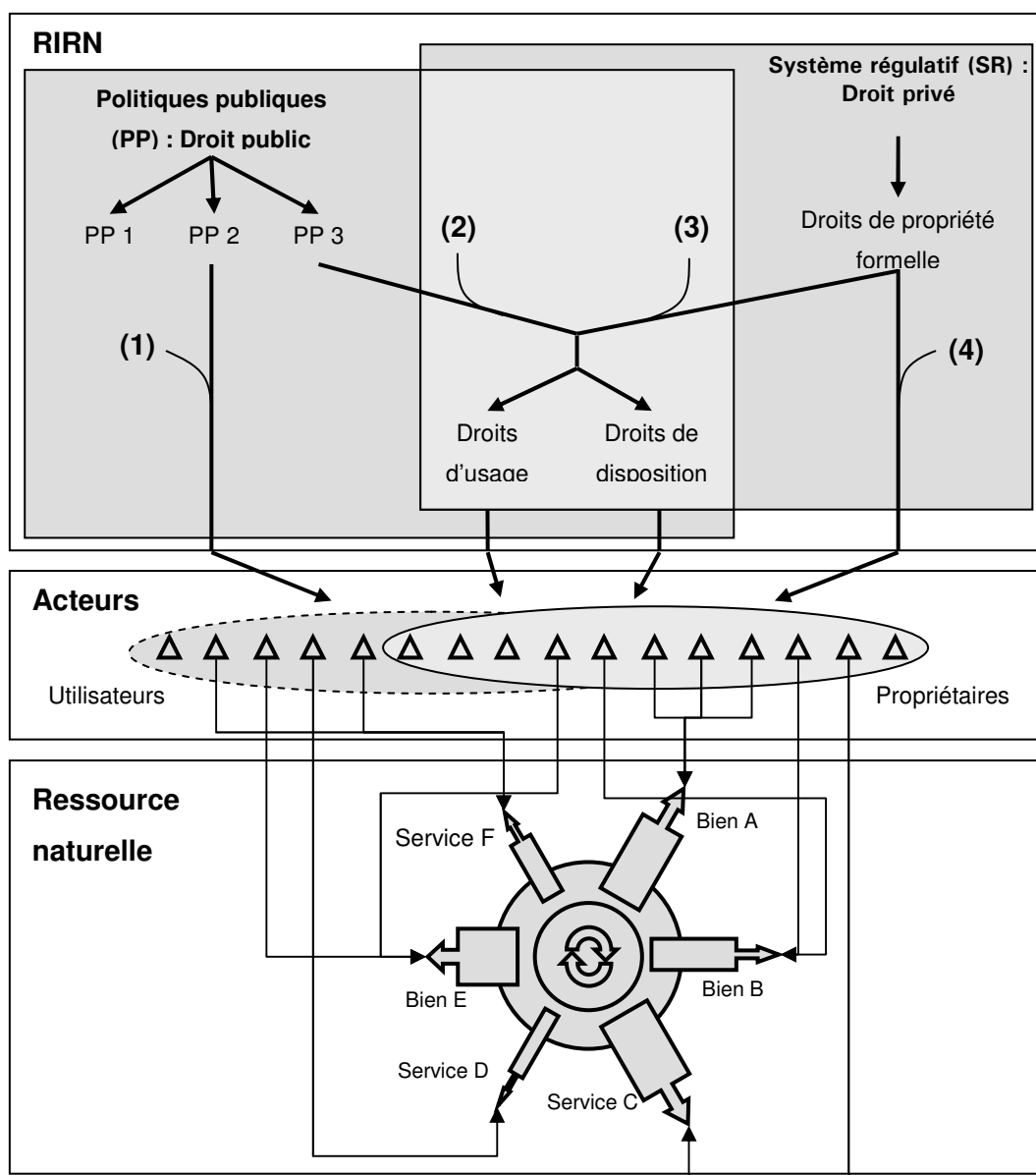
**Figure 2 : La typologie des régimes sous l'angle de leur étendue et de leur cohérence (Nahrath, 2003 : 43)**

Un *régime inexistant* correspondrait à une situation (extrême) dans laquelle la ressource ne connaît aucun droit de propriété d'aucune sorte s'exerçant sur elle, ni ne connaît aucune régulation d'aucun de ses biens et services par une quelconque politique publique. Une telle situation prévaut par exemple lorsqu'une ressource, bien que faisant l'objet de (premiers) usages plus ou moins intensifs, n'a pas encore été reconnue politiquement comme nécessitant une régulation. Un *régime simple* serait une situation dans laquelle un nombre restreint de biens et services, en tous les cas inférieur au nombre de biens et services effectivement exploités, sont régulés de manière cohérente, bien que relativement faible. Une telle situation prévaut par exemple suite à une première expérimentation de phénomènes de rareté et/ou de rivalité par les principaux utilisateurs de la ressource, donnant lieu à une première forme de régulation. Mais un tel régime peut également être le résultat de la désagrégation d'un régime antérieurement complexe, voire intégré. Quant au *régime complexe*, il correspondrait à une situation dans laquelle un grand nombre de biens et services, correspondant à l'essentiel de ceux qui sont effectivement exploités, sont régulés de manière relativement, voire fortement incohérente. Et enfin, un *régime intégré* serait une situation dans laquelle l'intégralité des biens et services est effectivement exploitée et régulée de manière cohérente (Nahrath, 2003 : 43).

### **C. Les différentes modalités de régulation dans le cadre du RIRN**

La mise en évidence des relations qui relient les différents éléments qui composent un RIRN permet d'identifier les différents types de modalités de régulation des usages de la ressource. On peut ainsi identifier quatre modalités de régulation (Gerber, 2005 : 100-102). Ces modalités font intervenir les différents éléments de régime institutionnel (Figure 3) :

- Régulation incitative par les politiques publiques sans incidence sur droits de propriété (1)
- Régulation par les politiques publiques avec incidence sur les droits de propriété (2)
- Régulation par la définition de l'institution de la propriété (3)
- Régulation par la définition de la structure de distribution des titres de propriété (4)



**Figure 3 – Les modalités de régulations des usages au sein d’un RIRN.** (1°) Régulation incitative par les politiques publiques sans incidence sur les droits de propriété ; (2°) Régulation par les politiques publiques avec incidence sur les droits de propriété ; (3°) Régulation par la définition de l’institution de la propriété (Code civil et code des obligations) ; (4°) Régulation par la définition de la structure de distribution des titres de propriété (d’après Nahrath 2003 : 48).

La *Régulation incitative par les politiques publiques sans incidence sur les droits de propriété* est fondée sur la capacité de convaincre les différents utilisateurs de la ressource afin qu'ils modifient leurs comportements par rapport à la ressource. Pour cela, les programmes politiques en charge de réaliser de tels objectifs recourent généralement aux deux instruments que sont l'information et les subventions directes ou incitations fiscales.

La *Régulation par les politiques publiques avec incidence sur les droits de propriété*, se fonde sur la limitation (de l'intensité ou des modalités) de l'exercice des droits de propriété et d'usage, cette limitation peut aller jusqu'à l'interdiction d'un usage. Les zonages de la planification de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, les débits réservés à l'aval des installations hydrauliques sur les cours d'eau sont autant de « réglementations » qui vont limiter les usages en agissant sur l'exercice d'un droit par un ayant droit ou un propriétaire. Une question sous-jacente à cette modalité est la compensation de cette « servitude ». Par



exemple, en France, ce type de contraintes n'est pas assorti d'une indemnisation alors que la question se pose en Suisse, qui prévoit dans certain cas un régime indemnitaire souvent sous un arbitrage judiciaire. En France, seule « expropriation totale » donne lieu à indemnisation.

La *Régulation par la définition de l'institution de la propriété* (Code civil, Constitution, etc.) définit les possibilités qu'ont les détenteurs de droits d'usage et de propriété pour l'utilisation de la chose détenue. Cette définition, rarement utilisée est lourde de conséquence et a des effets durables et structurels. Nous le verrons quand nous aborderons la comparaison entre la France et la Suisse, cette définition est variable d'un pays à l'autre ce qui a des conséquences importantes.

La *Régulation par la définition de la structure de distribution des titres de propriété* est le deuxième pendant du *système régulateur*. Elle correspond aux usages et aux biens ou éléments rattachés à un droit de propriété ou d'usage. Par exemple, le principe d'exclusivité de la propriété privée française induit le rattachement de tous les usages et de biens à la propriété du sol.

La présentation du cadre théorique d'analyse mobilisé dans le cadre de cette recherche permet de mettre en exergue l'attention portée au cours de cette recherche non pas sur le paysage lui-même mais sur ses « consommateurs » et sur les modes de régulation des consommations ainsi considérées. En considérant le paysage comme une ressource, la recherche se propose d'identifier les différents types de « consommateurs de paysage » et plus précisément les différents types de biens et services produits par le paysage, ainsi que les différents acteurs en présence et les rivalités existantes entre eux.

## **II. La ressource paysage**

### **A. Définition « ressourcielle » du paysage**

Dans notre recherche, le paysage est considéré comme une *méta-ressource*. Le recours à la notion de ressource, telle qu'elle est utilisée par les économistes, offre des pistes intéressantes pour cerner les enjeux du paysage. Qu'on le qualifie de ressource commune sans coût d'entrée- *Common-pool resource*- (Ostrom, 1990) ou de bien commun, cette approche permet d'opérationnaliser la définition du paysage proposée par A. Berque selon laquelle *le paysage est la dimension sensible et symbolique de la relation – à la fois physique et phénoménale – d'une société à l'espace et à la nature* (1990 : 48). La notion de ressource permet à partir de cette définition de saisir le paysage par le biais des « services paysagers » qu'il fournit.

Appréhendé en termes de ressources, le paysage correspond à *la mise en relation* du système des ressources primaires ou fondamentales (faune, eau, forêt, sol...) par l'observateur, qui ce faisant, confère du sens à l'ensemble grâce aux ressources immatérielles qu'il peut mobiliser, c'est-à-dire grâce au contexte culturel qui définit ses schémas de pensée (Figure 4). La création du paysage se fait donc lorsqu'un observateur (un « usager ») procède à une mise en (inter)relation mentale des données sensorielles fournies par les ressources primaires que sont l'eau, le sol, la forêt, l'air, etc. et leur attribue une signification propre, c'est-à-dire reconnaît un usage<sup>4</sup> possible à cette combinaison que nous appelons « service » ou « prestation d'interaction ». L'articulation entre les ressources primaires et le processus de construction mentale d'un sens et d'une réalité propre à la combinaison de différentes ressources primaires

---

<sup>4</sup> « Usage » dans son sens le plus large faisant référence au matériel (p. ex. exploitation financière du paysage), mais surtout à l'immatériel (p. ex. le plaisir esthétique que procure sa contemplation).



correspond au « plus » qui fait que le paysage n'est pas égal à la somme de ses parties<sup>5</sup>, c'est-à-dire la juxtaposition des ressources primaires.

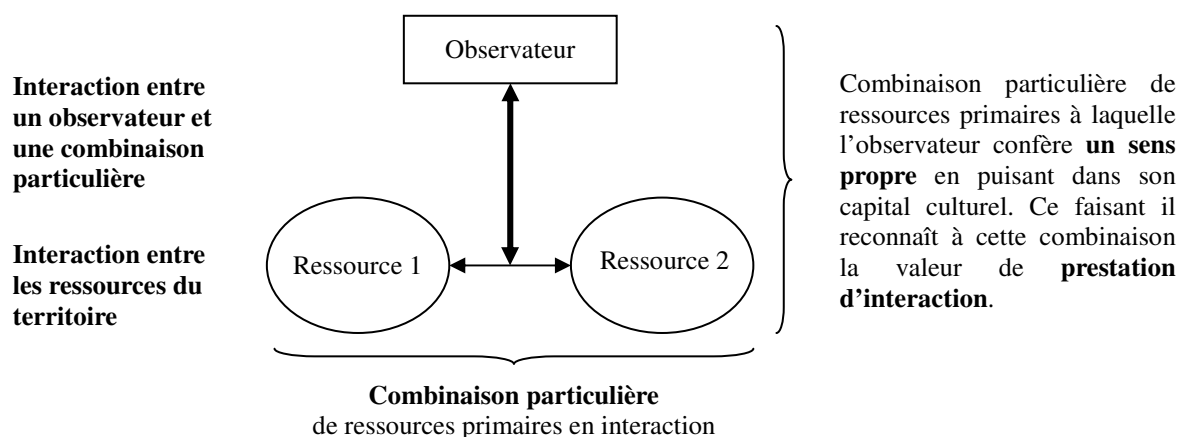


Figure 4 - Représentation schématique de la définition du paysage centrée sur les acteurs

La Figure 4 montre que deux types d'interactions sont nécessaires pour que l'on puisse parler de paysage. L'interaction première se fait entre les ressources primaires qui caractérisent un territoire particulier. Une infinité d'interactions sont théoriquement possibles, générant une infinité de combinaisons imaginables. Le deuxième type d'interaction fait référence au tri que fait l'observateur. En fonction de ses attentes, de la mode, de l'époque dans laquelle il vit, de son appartenance culturelle, il sélectionne *des combinaisons particulières* qui l'interpellent et auxquelles il confère un sens en tant que tel. La définition qui en découle est la suivante (Rodewald et al. 2004; Gerber, 2005) : *Le paysage est le résultat d'une double interaction, premièrement, entre des ressources primaires constituant les composantes physiques et culturelles de l'environnement, qui produisent ainsi une combinaison particulière, et, deuxièmement, avec un observateur qui confère du sens à la combinaison ainsi formée et qui ce faisant produit du sens pour lui-même (repères servant d'appuis à son orientation spatiale, temporelle, sociale...) en puisant dans son capital culturel. Par ce processus, l'observateur reconnaît à cette combinaison particulière la valeur de prestation de « service ».*

En insistant sur le rôle de l'observateur qui donne du sens au paysage qu'il perçoit, l'accent est mis ici sur le *construit social* que représente le paysage. La signification donnée au paysage est par conséquent susceptible de varier et d'évoluer avec les époques et les peuples. Mais surtout cela conduit à identifier les « services paysagers » c'est-à-dire les usages du paysage réalisés par l'observateur, c'est-à-dire l'usager de la ressource paysage dans une région donnée.

## B. Les services paysagers

La notion de service paysager renvoie donc aux usages que l'observateur fait du paysage. Dans cette recherche, nous avons utilisé les travaux de Rodewald (Rodewald et al., 2004) qui a défini 20 services paysagers ou prestations paysagères différents, fournis à l'observateur et dont la liste est reportée dans le Tableau 2. Cette typologie des services paysagers a servi de base à l'analyse des usages du paysage identifiés dans les quatre études de cas. Nous avons en

<sup>5</sup> Le paysage apparaît comme une *propriété émergente* des ressources primaires lorsqu'elles sont mises en interrelation par un observateur. Il ne saurait donc être question de chercher à définir le paysage par les parties qui le constituent, mais de reconnaître son existence dans le tout qui résulte de leur interaction.

effet entrepris d'identifier et d'analyser les services paysagers fournis par la ressource paysagère dans chaque cas étudié. Cette identification a été réalisée au travers d'un recensement des usages et des usagers des espaces étudiés, auxquels a été appliquée la typologie présentée dans le tableau ci-dessous. Cette identification s'est faite sur la base des entretiens conduits sur le terrain.

Cette approche en terme de biens et services paysagers met ainsi au cœur de notre analyse l'observateur du paysage, considéré comme un usager du paysage voire un acteur du paysage. Ce faisant nous nous intéressons moins au paysage lui-même qu'aux usages qui en est fait.

En outre, en dehors de la liste présentée ci-dessous, nous ne détaillerons pas plus avant ici ces biens et services paysagers et renvoyons pour leur définition aux travaux de Rodewald (Rodewald et al., 2004). Toutefois, dans le cadre des études de cas nous préciserons au fur et à mesure l'interprétation que nous avons faite de cette typologie dans chacun des cas.

**Tableau 2 - Les services paysagers (d'après Rodewald, Knoepfel, 2005, Gerber, 2006).**

(Source : Gerber, 2006 : 69 ss)

Sens conféré aux interactions entre ressources fondamentales		
<b>1. Dimensions esthétiques du paysage</b>		
Combinaison de ressources fondamentales <b>perçue</b> comme...		
a)	Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire générant un cadre favorable à la détente.
b)	Espace de libre accessibilité	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont la disposition spatiale permet à chacun d'y accéder sans restrictions – par opposition à une configuration qui permettrait son contrôle exclusif par quiconque détiendrait un droit d'usage sur un emplacement stratégique (p. ex. entrée d'une gorge, belvédère, crête, cabane de montagne...).
c)	Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire, ayant généré des représentations collectives communes.
d)	Support de la perception esthétique	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire, perçue comme particulièrement harmonieuse.
e)	Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire, associée à des représentations mentales utilisées pour promouvoir l'économie locale.
f)	Support d'identité et de structures d'identification	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont la perception en tant que telle caractérise l'appartenance à un groupe social particulier.
<b>2. Dimensions socioéconomiques et culturelles du paysage</b>		
Combinaison de ressources fondamentales perçue comme...		
a)	Espace d'utilisation agricole	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont l'usage combiné forme un paysage cultivé ( <i>Kulturlandschaft</i> ) (p. ex. bisse, terrasse...).
b)	Espace d'utilisation forestière	Interaction entre ressources fondamentales déterminant un type de forêt, caractérisé par une biodiversité particulière, un rôle en matière de protection contre les risques naturels, les méthodes d'exploitation utilisées...
c)	Espace de construction	Interaction entre l'espace construit (sol) et les autres ressources fondamentales, générée lorsque la construction s'intègre dans le contexte formé par son environnement.
d)	Support d'infrastructure de réseau	Interaction entre ressources fondamentales, générée par des formes particulières de constructions unidimensionnelles ou en réseau (p. ex. routes, lignes électriques, téléphériques...).
e)	Espace d'histoire et du patrimoine bâti	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire reconnus comme témoins de pratiques historiques ou traditionnelles (p. ex. murs de pierres sèches, toits de chaume...).
f)	Espace de diversité des pratiques culturelles	Interaction entre ressources fondamentales, reconnue comme favorable à l'existence d'usage multiples et diversifiés de l'espace (p. ex. diversité des formes d'exploitation agricole ou forestière).
g)	Espace de qualité de vie	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire générant un cadre de vie favorable à un épanouissement personnel de la population résidente.
<b>3. Dimensions écologiques du paysage</b>		
Combinaison de ressources fondamentales perçue comme...		
a)	Espace constituant un écosystème naturel	Interaction entre ressources fondamentales générant un ensemble reconnu en tant qu'écosystème.
b)	Fournisseur des surfaces naturelles en réseau (corridor)	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire disposés spatialement en mailles ou en lignes dont la propriété est de permettre des échanges génétiques entre populations éloignées.
c)	Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Interaction entre ressources fondamentales constituant les milieux (biotopes) indispensables au déroulement du cycle de vie d'un organisme.
d)	Régulateur du cycle de l'eau	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont la disposition spatiale et les propriétés intrinsèques (p. ex. rétention d'eau) permettent de stabiliser l'approvisionnement en eau.
e)	Régulateur des processus dynamiques (phénomènes naturels)	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont la disposition spatiale et les propriétés intrinsèques (p. ex. fixation des couches superficielles de sol) permettent de stabiliser les pentes.
f)	Régulateur de la dynamique des populations	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments naturels assurant un équilibre bénéfique à la stabilité globale des populations.
g)	Espace des sciences et d'histoire naturelles	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire reconnus comme résultant dans leur ensemble de processus naturels caractéristiques (p. ex. vallée glaciaire, forêt d'altitude...).

### **C. Acteurs et usagers : la question de la régulation des rivalités**

Par conflits ou rivalités<sup>6</sup> paysagères nous entendons l'opposition entre des usagers de services paysagers et d'autres acteurs qui interviennent sur le paysage soit parce qu'ils utilisent un autre service paysager (autres usagers), soit parce qu'ils ont une action sur la base matérielle du paysage, c'est-à-dire sur une ou des ressources fondamentales qui composent le paysage (sol, bâti, cours d'eau, infrastructures, etc.).

Dans sa thèse, JD Gerber (2005) a distingué plusieurs catégories d'acteurs qui gravitent autour de la ressource paysage et qui ont servi de base à ce travail de recherche : (a) **Les observateurs** qui sont à proprement parler les usagers de la ressource paysage, (b) **les fournisseurs** de paysage qui en permettent l'accès par exemple et (c) **les exploitants** de ressources fondamentales (c'est-à-dire les éléments physiques qui composent le paysage). A noter qu'un usager de ressources primaires peut évoluer vers un statut de fournisseur, s'il se met à proposer quelque chose (un produit du terroir, un camping à la ferme, etc.) aux observateurs en lien avec le paysage.

Ainsi, dans le cadre de ce projet, nous regroupons sous le terme d'*acteurs de la ressource paysage* non seulement les acteurs utilisant les ressources fondamentales, bases matérielles du paysage mais également, l'ensemble des usagers des services paysagers identifiés ci-dessus, ainsi que les fournisseurs qui en permettent l'accès physique ou virtuel. Ces acteurs n'ont pas les mêmes intérêts ni les mêmes capacités à défendre ces intérêts, ce qui est à l'origine de rivalités entre eux. Ces rivalités peuvent être également précisées en prenant en compte différents critères qualifiant chacun des types d'acteurs considérés.

Nous nous sommes intéressés plus précisément aux types de rivalité qui pouvaient être identifiés autour de la ressource paysage, de sa production et de son usage. Nous avons ainsi combiné plusieurs critères caractérisant les acteurs de la ressource paysage de façon à produire une typologie des rivalités paysagères. Cette typologie nous permettant notamment de qualifier les rivalités en présence dans le cadre de nos études de cas.

#### **Les fonctions des différents acteurs du paysage**

En reprenant la typologie proposée par JD Gerber (2005), nous avons ainsi distingué les *Observateurs du paysage* (« consommateurs »), des *fournisseurs de paysage* (rendant possible son accès réel ou virtuel) et les producteurs de la base matérielle du paysage (« utilisateurs des ressources fondamentales »). Nous retrouvons la typologie des acteurs du paysage schématisés dans la Figure 5.

Au premier abord, cette catégorisation qui a été adaptée du contexte de production d'autres ressources ou biens manufacturés peut paraître très simpliste ou trop influencée par une approche marchande. Toutefois, elle révèle particulièrement bien la réalité des conflits paysagers. Car les paysages sont le produit – immatériel – d'acteurs qui par leur intervention sur le processus de (re)production des ressources naturelles ou culturelles génèrent la base

---

<sup>6</sup> Un conflit est une opposition qui est exprimée verbalement, par la mobilisation de règles juridiques, voire par la violence. En revanche une rivalité est une opposition latente qui n'est pas forcément déclarée ou exprimée.

matérielle (le substrat) des services paysagers que l'observateur (le consommateur) apprécie. Cependant, dans ce cas, le consommateur est davantage impliqué dans le processus de «production» que dans la relation normale de producteur-consommateur dans la mesure où les services immatériels du paysage « émergent » uniquement suite à la valeur que leur confère l'observateur<sup>7</sup>. Les services paysagers ne peuvent émerger sans le « travail d'observation » du consommateur observateur.

A ce titre, le terme de *consommation du paysage* apparaît approprié parce qu'il fait référence, non à un processus à sens unique, mais à une interaction entre l'observateur et les services fournis par le paysage. De plus, les termes de producteurs de la base matérielle du paysage et de consommateur font référence au fait que les services utilisés doivent constamment être régénérés. Sur la base de cette approche *actorielle*, des paysages «abandonnés», dans lesquels rien ne se passeraient et qui ne sont plus visités par personne pour leur valeur paysagère, ne peuvent plus être définis en tant que paysage ; ils ne peuvent donc pas être l'objet de conflits paysagers.

La profession de *fournisseur du paysage* (« *provider* ») est aussi vieille que celle de consommateur de paysage. Dès que de la valeur d'un service particulier est reconnue, et que par conséquent une demande voit le jour, des acteurs vont apparaître qui organisent la fourniture d'un service paysager. En général, ce ne sont pas les producteurs de la base du paysage eux-mêmes parce que, malgré leur fonction objective de générateur de paysage, l'intérêt de ces derniers n'est pas dans l'utilisation du paysage, mais dans l'usage des ressources fondamentales. Un agriculteur cherche à produire des fruits avec ou sans arbres à haute tige ; il est pour lui sans intérêt de savoir si le résultat de sa méthode de culture est positive ou négative en termes paysagers, à moins qu'il ne se considère lui-même également comme un observateur/consommateur du paysage ou comme un fournisseur de produits du terroir. Contrairement à la position des producteurs de la base matérielle, l'intention des fournisseurs paysagers, qu'ils soient intéressés économiquement, scientifiquement ou culturellement par le paysage, est de rendre ces services paysagers utilisables par les observateurs.

Par conséquent, cette catégorie inclut les offices du tourisme, les centres d'information, les responsables de l'organisation des différents modes de transports, les voyagistes, les clubs alpins ou locaux, les organisations de protection de la nature, etc. mais aussi les producteurs de cartes de chemins pédestres et de guides touristiques (p. ex. guides Michelin, guides du Routard, Baedeker, etc.). Ils « décrivent » le paysage par le langage et par l'image ; ils font appel à des poètes, des photographes et des cartographes pour rendre le paysage attirant au consommateur.

On peut en outre affiner cette catégorie, distinguant entre:

- les fournisseurs d'accès visuels qui identifient et sélectionnent les paysages (voyagiste, carte, guide)
- les fournisseurs d'accès physique (hôtelier, restaurateurs...)
- les constructeurs/producteurs de paysage (ex UNESCO, PNR) et d'entretien du « paysage » (acteurs publics, etc.)

Cette différenciation entre les fonctions assurées par les différents acteurs du paysage constituera l'un des fondements de nos analyses de cas. En effet, dans chaque étude de cas nous nous sommes appliqués à identifier concrètement la présence ou l'absence de ces différents types d'acteur et leur rôle précis dans la régulation de l'usage du paysage considéré.

---

<sup>7</sup> This is also – theoretically – applicable to other producer-consumer relations; non-valued products are “worthless” in the economic sense as they lack the character of an economic good.

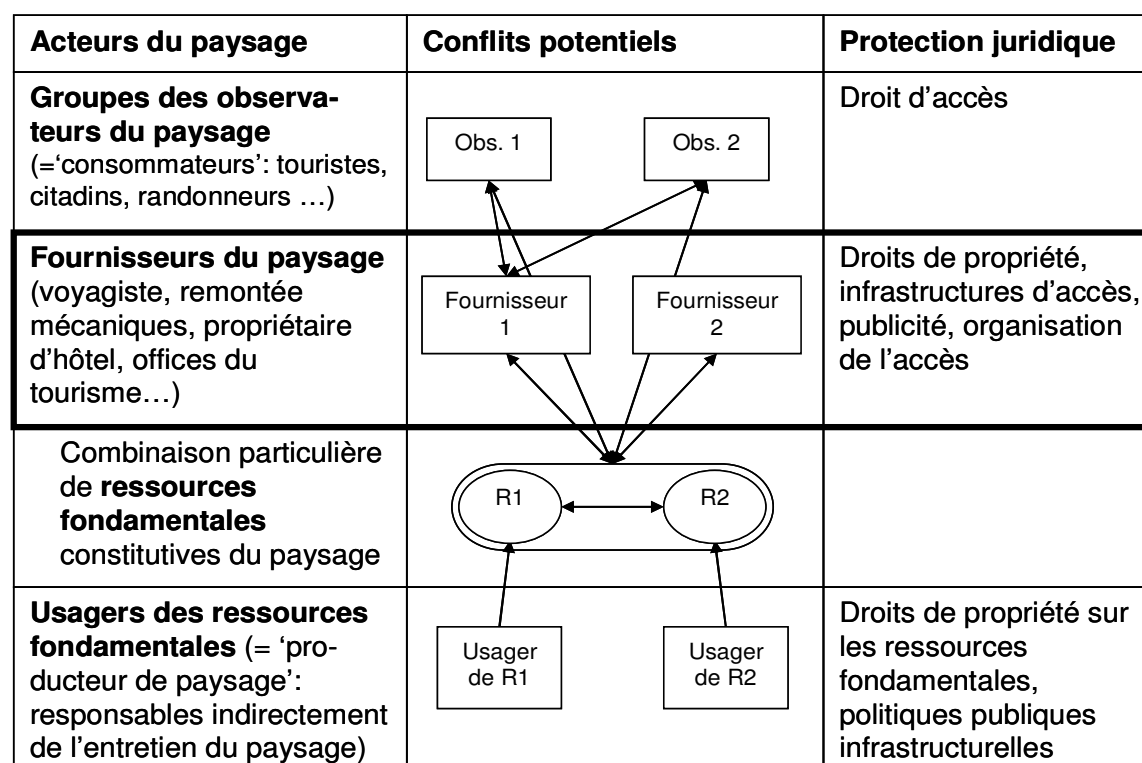


Figure 5 -Typologie des acteurs du paysage (Gerber, 2005).

Toutefois, dans la réalité, les groupes formés par ces catégories se recoupent. Par conséquent, l'agriculteur mentionné précédemment peut avoir un effet négatif sur des consommateurs de paysage en coupant des arbres à haute tige ; cependant il est également possible que, parce qu'il apprécie l'image de son village et les caractéristiques végétales de son chez-soi en tant que consommateur de paysage, il rechigne à l'idée d'une telle action. De manière similaire, le fournisseur de paysage peut également être un producteur de la base matérielle du paysage s'il construit des routes et des remontées mécaniques dans l'intérêt (réel ou supposé) des touristes étrangers. En faisant cela, il a comme objectif de permettre à ces derniers de profiter du paysage. Toutefois il peut également arriver qu'il les prive de paysage en le défigurant par des constructions mal maîtrisées, perdant ainsi des parts de marché. Tous les adeptes de loisirs dans la nature sont conscients que les utilisateurs de ressources fondamentales peuvent bloquer la vue d'autres acteurs consommateurs de paysage.

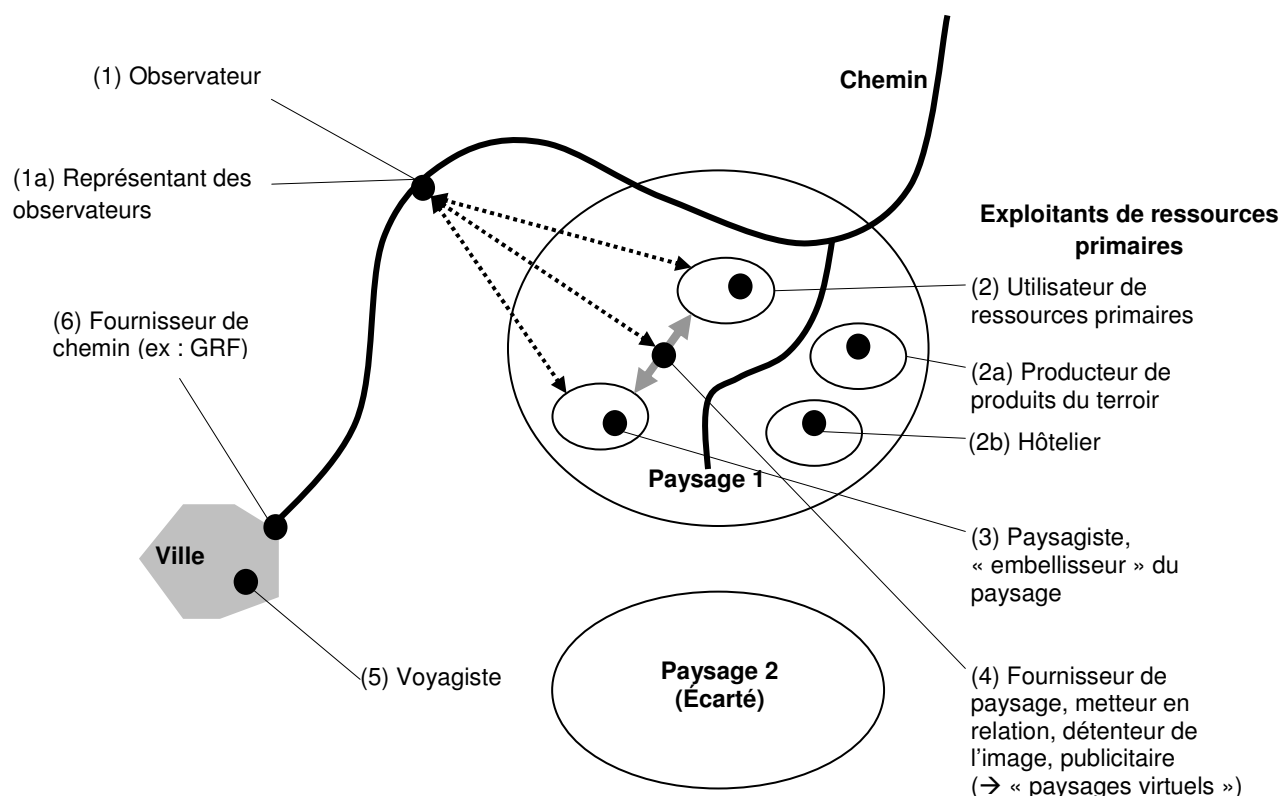


Figure 6 - Représentation schématique de l'ensemble des acteurs gravitant autour de la ressource paysage.

**L'appartenance territoriale des différentes catégories d'acteur : internes au paysage considéré (autochtones) ou externes (allochtones)**

Dans le contexte d'une augmentation de la mobilité, la liberté de mouvement et d'établissement ont ouvert la voie à des flux de visiteurs vers les paysages considérés comme présentant une grande valeur. De petits villages de montagne se sont transformés du jour au lendemain en villes à la montagne ; les stations des bords de lac ou de mer, qui n'ont que quelques habitants en dehors de la saison touristique, se transforment en petites villes durant les mois d'été, période pendant laquelle les paysages sont utilisés en grande majorité par des externes. Il est évident que les deux groupes d'utilisateurs – internes ou externes – ne partagent pas toujours les mêmes opinions au sujet des services paysagers recherchés<sup>8</sup>. De plus, les visiteurs assument un double rôle dans la mesure où ils sont simultanément des usagers des ressources fondamentales (p. ex. les voies d'accès, le sol) et consommateurs de paysages. En tant qu'utilisateurs de ressources fondamentales, ils peuvent porter atteinte aux services paysagers recherchés par autrui, alors qu'en tant qu'observateurs, ils se sentent lésés par les modifications opérées sur les ressources fondamentales. Ce double rôle est une cause importante de rivalités paysagères.

Il apparaît intéressant de distinguer les acteurs par leur appartenance ou non au territoire paysager concerné. Dans le cadre de nos études de cas, nous avons cherché ainsi à qualifier

<sup>8</sup> Par exemple: (1) Brechin and West, 1990 S.R. Brechin and P.C. West, Protected areas, resident peoples, and sustainable conservation: the need to link top-down with bottom-up, Soc. Natural Resources 3 (1) (1990), pp. 77–79. (2) Wallner A., Bauer N., Hunziker M. (2007). Perceptions and evaluations of biosphere reserves by local residents in Switzerland and Ukraine. Landscape and Urban Planning 83: 104–114.



l'appartenance territoriale des acteurs impliqués dans l'usage ou la gestion des services paysagers concernés en terme d'interne ou d'externe. Notons toutefois que cette qualification a reposé pour partie sur une interprétation par les chercheurs ayant conduit l'étude de cas, du degré de proximité des usagers et aux acteurs considérés de la ressource paysage.

### **Le fait de subir une atteinte ou de porter une atteinte aux usages du paysage des observateurs**

Selon la définition retenue, un conflit ou une rivalité survient lorsqu'un groupe de personnes revendiquant un usage particulier du paysage se sent affecté dans son usage de services paysagers. Ce sentiment survient lorsque ces services paysagers risquent de perdre la valeur qui les caractérise. Ainsi, par exemple, la construction d'un bâtiment élevé est une menace pour ceux qui jouissent d'un panorama apprécié des habitants du lieu. De même, l'abattage d'un verger d'arbres à haute tige modifie l'aspect d'un village. Ou encore, le survol fréquent d'un paysage par des hélicoptères ou l'arrivée massive de flux de touristes dérangent les visiteurs qui se sont habitués à contempler un paysage inhabité. Dans toutes ces situations, les acteurs menaçants sont des usagers de ressources fondamentales (les propriétaires du bâtiment, les arboriculteurs qui remplacent les arbres à haute tige par des variétés à basse tige, les touristes en tant qu'usagers des chemins, etc.). Sur la base de cette distinction entre acteurs subissant et causant un préjudice, ceux qui subissent le préjudice ne sont pas ceux qui revendiquent l'usage d'une ressource fondamentale, mais un *droit d'usage du paysage*.

Ici encore nous avons retenu dans nos études de cas ce critère pour différencier les acteurs analysés. Cette qualification entre agressés et agresseurs a reposé en grande partie sur les propos des acteurs que nous avons entretenus. Mais il a reposé également sur une part interprétative des chercheurs qui ont conduit l'étude de cas.

### **La typologie des rivalités paysagères**

En combinant ces trois critères on peut ainsi produire une typologie des rivalités potentielles qui sont susceptibles d'opposer ces différentes catégories d'acteurs. Toutefois, concrètement, cela est parfois difficile compte tenu du double rôle endossé par de nombreux acteurs.

Plusieurs rivalités ont ainsi été identifiées par Knoepfel et Gerber (2008) :

- Rivalités entre observateurs : un groupe provoquant des nuisances ressenties par une autre catégorie d'usagers ;
- Rivalités entre fournisseurs : situation de concurrence entre organisations.
- Rivalités entre observateurs et fournisseurs : prix d'accès trop élevé, différence par rapport au label du paysage ;
- Rivalités entre usagers et fournisseurs.
- Rivalités entre usagers et observateurs
- Rivalités aussi entre usagers (notamment par rapport à une médiation orientée sur le paysage).

Au total 36 configurations de rivalités on pu être mises en évidence sur la base des trois catégories d'acteurs et des trois critères retenus. Ces configurations, présentées dans le Tableau 3, nous ont servi de base pour l'analyse de nos cas. Il s'est agit dans ces études empiriques de vérifier l'existence et la validité des rivalités potentielles proposées. Cela nous a permis ensuite de mettre en parallèle ces types de rivalités avec les modes de régulation existants.



Tableau 3 - Type de configuration d'acteurs en rivalité.

			Acteur subissant une atteinte					
			Acteur autochtone			Acteur allochtone		
			P	F	O	P	F	O
Acteur portant atteinte	Acteur autochtone	P	1	2	3	4	5	6
		F	7	8	9	10	11	12
		O	13	14	15	16	17	18
	Acteur allochtone	P	19	20	21	22	23	24
		F	25	26	27	28	29	30
		O	31	32	33	34	35	36

Légende : P – Utilisateur de ressource fondamentale (producteur de la base matérielle du paysage), F – Fournisseur de services paysagers, O – Observateur/consommateur. Les numéros présentés dans le tableau correspondent au n° des rivalités (Knoepfel et Gerber 2008).

Le travail d'analyse comparative des cas s'est fondé sur cette typologie. Ont ainsi pu être mises en évidence les catégories de rivalité les plus présentes dans les configurations locales analysées, les acteurs en présence (autochtone/allochtone) ainsi que les droits et les politiques publiques qu'ils mobilisent pour garantir leurs usages.

En effet, les droits des différents acteurs impliqués dans l'utilisation des différents services paysagers ne sont pas les mêmes. Certains acteurs ne sont pas « protégés » par le droit, quand d'autres le sont, notamment par le droit de propriété du sol. Les usagers des ressources fondamentales sont généralement détenteurs de droits d'usages et/ou de propriété sur le sol et bénéficient dans le cas de la propriété privée d'un droit d'exclusivité et donc d'exclusion des autres utilisateurs. Ces usagers ne sont pas forcément « utilisateurs » du paysage en tant que tel, et dans la grande majorité des cas, ne possèdent qu'une partie restreinte du périmètre de la ressource paysage. La propriété du sol est déterminante, et induit une contradiction entre la ressource paysage et la ressource sol. La propriété du sol « exclue » d'une certaine manière les observateurs de l'accès au paysage, ce qui a pour effet de rendre difficile la résolution des conflits impliquant les observateurs, car ils n'ont pas de droit de propriété ou d'usage sur le paysage. Ceux-ci, cependant, sont de manière privilégiée les « bénéficiaires » de l'action publique en matière de paysage. Ainsi, ils « acquièrent », de manière indirecte via la mise en œuvre de politiques publiques, des droits sur la ressource paysage.

La recherche menée a cherché à préciser ces différents modes de régulation en action.

### **III. Les hypothèses de recherche**

Au cours de la recherche nous avons affiné les premières hypothèses de recherche que nous avons formulées dans le cadre du projet. Notre objectif était, dans ce cadre, d'orienter le traitement comparatif des études de cas, afin de valider ou d'invalider des corrélations entre les différents types d'usage de la ressource paysage et mode de régulation de ces usages. De telles hypothèses pouvant nous conduire à formuler, in fine, des recommandations aux acteurs des territoires et/ou gestionnaires des paysages.

Ces hypothèses qui s'appuient sur le cadre de l'analyse du régime institutionnel du paysage présenté ci avant partent du postulat que la durabilité du paysage est assurée si le régime de la ressource est intégré, c'est-à-dire lorsque la cohérence et l'étendue du régime de la ressource paysage sont élevées (Cf. projet initial).

Au cours de la recherche, nous avons donc affiné ces hypothèses de façon à encadrer l'analyse des données récoltées. Partant de l'analyse de nos cas, nous avons cherché à mettre en relation les modes de régulations identifiés et leurs caractéristiques en termes d'étendue (c'est-à-dire de nombre de biens et services régulés) et de cohérence (c'est-à-dire de cohérence dans la régulation entre les catégories de biens et services régulés) et les types d'acteurs impliqués dans la régulation des usages de la ressource paysage, eux aussi qualifiés en termes d'appartenance territoriale (allochtone ou autochtone) de positionnement par rapport à la rivalité (agresseurs ou agressés) et de types de règles mobilisées (politiques publiques ou droits privés).

Si globalement les études de cas ont été conduites en utilisant les catégories pré identifiées dans le cadre d'analyse, les hypothèses ont, quant à elles, été construites par la suite, afin d'affiner l'analyse comparative.

Nous avons ainsi établi deux groupes d'hypothèses, l'un (A) concernant l'étendue du régime et l'autre (B) concernant sa cohérence. Enfin (C), nous avons établi un certain nombre d'hypothèses concernant la gouvernance du paysage.

#### **A. Premier groupe d'hypothèses concernant l'étendue**

Rappelons que l'étendue d'un régime correspond au nombre de biens et services régulés par le régime (i.e. par l'ensemble des règles de droit privé, de droit public ou par les politiques publiques).

Dans le cadre de la recherche, et sur la base des connaissances des chercheurs impliqués dans le projet, nous avons posé comme hypothèse que :

- *L'étendue du régime dépendrait du type de configuration d'acteurs en rivalité (1 à 36 cf. tableau ci dessus):* on a ainsi cherché à savoir si un plus grand nombre d'acteurs externes (allochtones) impliqué conduisait à une plus grande difficulté de régulation des rivalités.
- *L'étendue du régime dépendrait du type de services menacés :* on a ainsi cherché à savoir si lorsque les services menacés permettaient une création de valeur économique c'est-à-dire les services paysagers 1e, 2a, 2b, 2c, 2d (Cf. Tableau 2), la demande pour une régulation était plus élevée et que donc l'étendue du régime (le nombre de biens et services paysagers régulé) était plus élevé.

- *L'étendue du régime dépendrait du type de règles mobilisées par les acteurs en rivalité* (appropriation directe du paysage via le contrôle de l'accès, la propriété intellectuelle, la propriété privée de parcelles stratégiques ; appropriation indirecte du paysage via la propriété privée des ressources fondamentales ; les politiques publiques paysagères ; les politiques publiques à incidences paysagères) : On a ainsi cherché à savoir, au travers de nos analyses, si l'étendue du régime de la ressource paysage était d'autant plus grande que le type de règles en action relevait de politiques publiques paysagères ou à incidence paysagère. En effet, on peut penser que la mise en place de politique paysagère, c'est-à-dire visant la protection ou la gestion d'un paysage en tant que telle peut conduire à prendre en compte un plus grand nombre de biens et services paysagers.

## **B. Deuxième groupe d'hypothèses : cohérence**

La cohérence d'un régime correspond au degré de coordination entre les droits d'usage du paysage et les règles issues des politiques publiques paysagères ou à incidence paysagère. Dans le cadre de la recherche, et sur la base des connaissances des chercheurs impliqués dans le projet, nous avons posé comme hypothèse que :

- *La cohérence du régime de la ressource dépendrait du type de configuration d'acteurs en rivalité (1 à 36)* : nous avons ainsi cherché à vérifier si le degré de cohérence entre règles publiques et règles privées était d'autant plus élevé que les acteurs en rivalité étaient des autochtones. On peut en effet supposer que la proximité des acteurs du paysage dans les modes de régulation des rivalités garantie une plus grande cohérence entre les règles mobilisables.
- *La cohérence du régime dépendrait du type de services menacés* : nous avons ainsi cherché à vérifier si le fait que les services menacés permettent une création de valeur économique, c'est-à-dire les services 1e, 2a, 2b, 2c, 2d (Cf. Tableau 2), conduisaient à une concurrence plus forte entre les usagers et donc à la mise en place de stratégies individuelles complexes, conduisant de ce fait à une cohérence du régime plus faible.
- *La cohérence du régime dépendrait du type de règles mobilisées par les acteurs en rivalité* (appropriation directe du paysage via le contrôle de l'accès, la propriété intellectuelle, la propriété privée de parcelles stratégiques ; appropriation indirecte du paysage via la propriété privée des ressources fondamentales ; les politiques publiques paysagères ; les politiques publiques à incidences paysagères) : On a ainsi cherché à savoir, au travers de nos analyses, si la cohérence du régime de la ressource paysage était d'autant plus grande que le type de règles en action relevait de politiques publiques paysagères ou à incidence paysagère. On peut en effet supposer que la cohérence du régime sera d'autant plus élevée qu'une structure de gouvernance paysagère locale sera en capacité d'émettre elle-même des règles relevant des droits de propriété ou des politiques publiques.

## **C. Hypothèse sur la gouvernance**

Enfin, dans le cadre de cette recherche nous avons émis l'hypothèse que la coordination entre les acteurs internes au périmètre du paysage considéré – par exemple les fournisseurs de produits du terroir, les hôteliers, les « paysagistes » – n'était pas suffisante pour améliorer l'intégration du régime de régulation. Seule l'implication des acteurs usagers externes au

paysage considéré – c’est-à-dire les observateurs, les voyageurs et les fournisseurs de chemin, etc. – pouvait garantir un régime du paysage intégré permettant de réguler les rivalités d’usage.

Ces hypothèses ont sous-tendu le travail d’analyse empirique (identification des rivalités, des acteurs, des droits mobilisés, des politiques mises en œuvre) mais également l’analyse comparative des cas menée à l’issue de ce travail empirique. On trouvera en chapitre 4 les conclusions relatives à la confirmation et/ou à l’infirmerie de ces hypothèses.

#### **IV. Le déroulement de la recherche**

Pour compléter cette description du cadre de la recherche nous rappellerons les différentes étapes prévues et effectives de la recherche.

La recherche a été conduite en trois temps :

- Dans un premier temps une analyse du *système régulateur* (droits de propriété, d’appropriation et d’usage liés aux ressources primaires mobilisées dans le cadre du paysage) dans chacun des deux contextes nationaux a été menée, ainsi que l’analyse des *politiques sectorielles* et dédiées au paysage dans les deux pays. Pour le cas de la Suisse, compte tenu des analyses déjà engagées dans le cadre de travaux antérieurs, il s’est agi essentiellement de compléter le corpus de texte déjà analysés. Pour le cas de la France, il s’est agi d’un travail plus approfondi mais dont la mise en œuvre a été facilitée par l’existence des analyses déjà conduites en Suisse.
- Dans un second temps, la recherche s’est appuyée sur *l’analyse de quatre études de cas*. Initialement il était envisagé dans le projet de travailler sur cinq études de cas. Cependant compte tenu des remarques du Conseil scientifique mettant en évidence le nombre trop important des sites retenus, nous avons repensé les sites d’étude. Nous avons ainsi réalisé nos recherches sur quatre sites d’étude, deux en France et deux en Suisse. Le site du Lochois, initialement envisagé, représentant peu de rivalités paysagères au sens envisagé dans le cadre du projet, la pertinence de ce site a été ainsi remise en cause et le site mis de côté.
- Enfin dans un troisième temps nous avons procédé à l’analyse comparative et au test des hypothèses. Cette étape nous a conduits à constituer une base de données sous Access (ce qui n’était pas prévu initialement) car la richesse des informations récoltées et des variables analysées rendait par trop complexe leur traitement manuel.

##### **A. Les variables d’analyse**

Dans chaque cas étudié, des variables ont été identifiées dont il s’agissait de retracer la réalité et l’évolution dans le temps : les usages et usagers du paysage, les droits de propriété et d’usage mobilisés, les politiques paysagères et les politiques à incidences paysagères.

Ainsi, pour chacune des études de cas il s’est agi de décrire les enjeux paysagers et les rivalités principales relatives à cet enjeu à l’aide d’analyse de documents (rapports, articles de presse, statistiques...), d’observations et d’enquêtes. Cela a permis d’identifier les principaux acteurs, qui ont été interrogés dans le cadre d’entretiens semi-directifs. Leurs usages de la

ressource et les droits sur lesquels ils se basent ont été mis en évidence, de même que la structure de gouvernance du paysage.

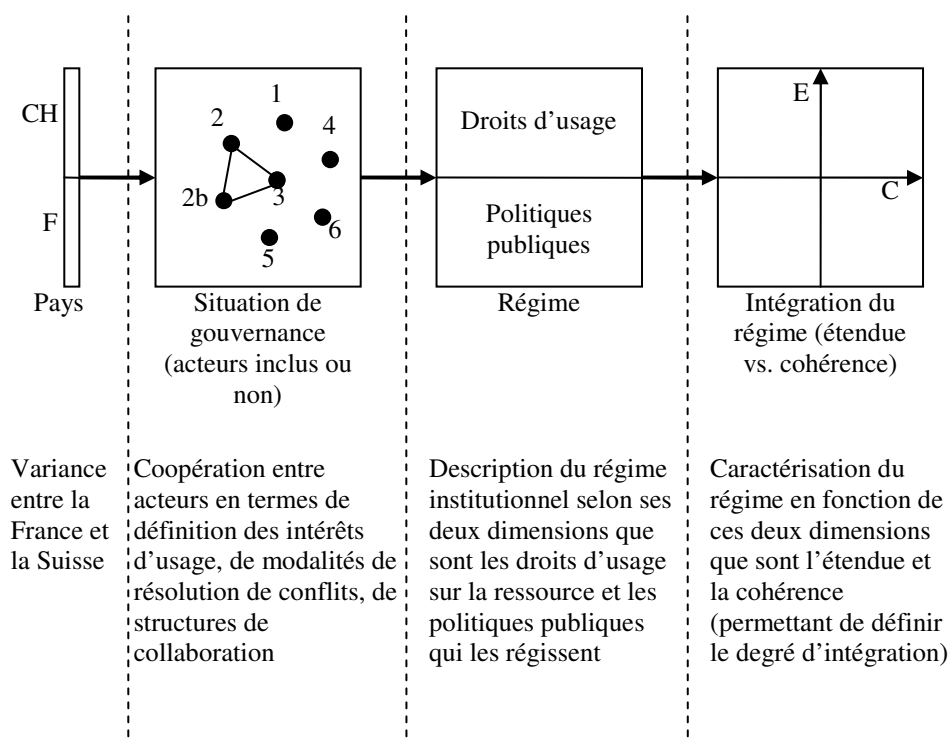
Pour chaque cas, la méthodologie de recherche a comporté quatre volets, développés à des degrés divers en fonction des cas d'étude :

1. **analyse du paysage** : analyse de la structure du paysage et de l'occupation du sol, (dans certain cas à travers de la photo-interprétation), à l'échelle du site ; cette approche a cependant été plus développée en France qu'en Suisse compte tenu des compétences disponibles dans chacune des équipes.
2. **usages et pratiques d'usages** : recensement des usages (pratiques agricoles, pratiques de gestion piscicole et cynégétique, pratiques touristiques et de loisirs, constructions etc.) à travers des enquêtes auprès des usagers, à l'échelle des entités paysagères définies dans le premier de l'étude de cas. Ces usages ont été dans certains cas identifiés à l'échelle de la parcelle d'usage ;
3. **droits de propriété et droits d'usage** : recensement des droits de propriété à partir des données cadastrales et des droits d'usage à travers des enquêtes auprès des usagers, à l'échelle de la parcelle cadastrale ;
4. **action publique** : analyse de l'organisation des acteurs publics et de leurs actions, et leurs conséquences sur les usages, à travers des enquêtes et des documents officiels et de communication, à l'échelle du site.

A partir de ces informations une analyse comparée des études a pu être réalisée.

La Figure 7 schématise le cheminement logique de l'analyse.

Figure 7 – Schéma d'analyse des études de cas et définition des variables



Contrairement à ce que nous avons prévu initialement nous n'avons pas pu intégrer dans notre analyse l'évaluation du degré de durabilité de la ressource paysage. En effet, cette

évaluation est apparu trop complexe eu égard à la diversité des paysages retenus dans notre analyse (paysage montagnard, urbanisé, rural, etc.). Nous nous sommes donc limités à analyser la relation entre le degré d'intégration du régime et les configurations de droits et d'acteurs dans les différents cas et sous cas analysés.

## **B. Le choix des études de cas**

Le choix des études de cas s'est appuyé *a priori* sur un certain nombre de critères afin d'avoir une diversité de situation et ainsi faire ressortir les éléments explicatifs en termes de régulation. Quatre sites d'études ont été retenus : les sites de la Brenne et de la Confluence Vienne-Loire en France et les sites du Chasseral et de la région d'Aletsch en Suisse.

### **1. Les critères de choix des études de cas (d'après Gerber, 2005)**

La démarche adoptée est largement comparative. Elle se concentre autour de quatre études de cas choisies à l'aide de critères qui visent à exploiter aussi bien les similitudes que les différences entre les cas. Les points communs que partagent les sites retenus sont les suivants :

- Origines anthropiques. Si certains des paysages choisis sont naturels, ils ne dépendent pas moins partiellement de leur façonnage par l'homme. Cela signifie qu'ils nécessitent un entretien constant sans quoi ils retournent à un état différent. Le rôle de la régulation des usages des ressources naturelles est d'autant plus indispensable que le paysage nécessite un entretien.
- Représentativité par rapport à d'autres périmètres comparables. Si à première vue nous pouvons penser que chaque situation est originale, toutefois, le choix des études de cas s'est fait dans le souci de faire en sorte que les leçons tirées d'un cas puissent potentiellement servir dans un contexte différent. Ce critère laisse une certaine part à l'interprétation, le fait que les territoires soit dans une démarche « labellisée », qu'elle soit nationale ou internationale (PNR, UNESCO...) a par exemple constitué un critère de choix important.

Les études de cas ont été sélectionnées de manière à ce qu'elles diffèrent sur les points suivants qui découlent de la question de recherche :

- Dispositifs de régulation de la ressource. La gestion durable du paysage dépend de la façon dont il est régulé par les politiques publiques et le système régulateur. Les études de cas retenues doivent présenter une gamme de façons différentes de réguler la ressource pour qu'une comparaison soit possible, à la fois au niveau national mais aussi entre la Suisse et la France.
- Mécanismes de l'intégration de changements d'usage par le régime. Les territoires retenus présentent tous différentes formes de rivalités autour de la ressource paysage qui permettront de mettre en évidence les façons dont elles sont résolues ou non.
- Originalité de la forme de gestion. Puisque les structures de gestion paysagère (cohérence institutionnelle) sont au centre de la problématique de ce travail, la

stratégie de recherche a consisté à retenir les exemples les plus différents possibles les uns des autres sur ce plan-là.

## **2. Modalités de définition du périmètre et la caractérisation des paysages**

Le périmètre des différentes études de cas a été dans un premier temps établi d'abord à partir d'une unité géomorphologique cohérente : confluence entre deux cours d'eau, dôme montagneux et vallée adjacente, glacier, dépression formant une zone d'étangs. Ce premier choix de périmètre a toutefois été confronté à la réalité du terrain et notamment à celle des périmètres d'action publique et des enjeux paysagers spécifiques. C'est pourquoi, une entrée par « sous-cas » a été retenue, celle-ci permettant de saisir des « types » paysagers spécifiques. Ainsi, le site de la confluence Loire Vienne, a été décomposé en deux sites juxtaposés, le bocage du Véron au niveau de l'interfluve et le village de Candes Saint Martin en rive gauche de la Vienne. En ce qui concerne le site de la Brenne, la présence d'un Parc Naturel Régional du même nom, a conduit à l'élargissement du périmètre au sud du site préalablement retenu : le bocage du Boischaut sud. Cet élargissement est essentiellement lié à la présence d'un paysage de bocage qui pouvait intéresser une analyse en lien avec le bocage du Véron.

Pour ce qui concerne les cas Suisses, si l'aire du Parc régional Chasseral d'une part et la partie centrale du glacier d'Aletsch labélisé par l'UNESCO d'autre part ont été retenues dans un premier temps, au sein de ces périmètres ce sont les cas de rivalités qui ont conduit à restreindre l'analyse à des aires de problèmes spécifiques.

Une caractérisation des paysages, à l'intérieur des périmètres a été réalisée. Celle-ci a consisté, en premier lieu en une description des formes paysagères rencontrées à partir de visite de terrain et des données disponibles (occupation du sol, etc.), de leur repositionnement historique (évolution des formes paysages au court du temps), de leur intérêt socio-économique (usages de l'espace et des ressources naturelles et leur lien avec le paysage) et de leur intérêt paysager (observation et perception du paysage). Ces descriptions ont été menés à partir des données disponibles et constitue le contexte des études de cas.

## **3. Présentation des sites d'études**

Notre choix s'est donc orienté vers quatre sites : Les sites de la Brenne et de la confluence Loire-Vienne en France, les sites du Chasseral et de la Région d'Aletsch en Suisse. Le Tableau 4 fait la synthèse des différentes caractéristiques significatives des quatre sites étudiés : type de paysage, occupation du sol, usage dominant, propriété foncière, droits d'usage, politiques publiques paysagères.



Tableau 4 - Les sites d'étude.

Critères \ Sites		Brenne (F)	Confluence Loire-Vienne (F)	Chasseral (CH)	Région d'Aletsch (CH)
Usages	Type de paysage, occupation du sol	Paysage diversifié (Bois, haies, prairies et étangs)	Paysage de plaine alluviale diversifié (bâti, fluvial, agricole)	Paysage vallonné avec forêts et pâturages	Haute montagne, glacier
	Usage dominant	Élevage, pisciculture et observation de la nature	Monuments historiques et tourisme	Élevage, tourisme, protection de la nature	Tourisme
Régulation	Propriété foncière, droits d'usage	Mixte (privée et publique), fermage et conventions	Mixte (privée et publique), conventions	Mixte (privée et publique)	Privée, publique et commune
	Politiques publiques paysagères	PNR, réserve naturelle, ENS, etc.	UNESCO, PNR, plan paysager	PNR, Regio Plus	UNESCO, inventaires fédéraux

Les études de cas sont localisées en limite sud ouest et nord ouest de la Région Centre et en limite nord ouest et sud de la Suisse.

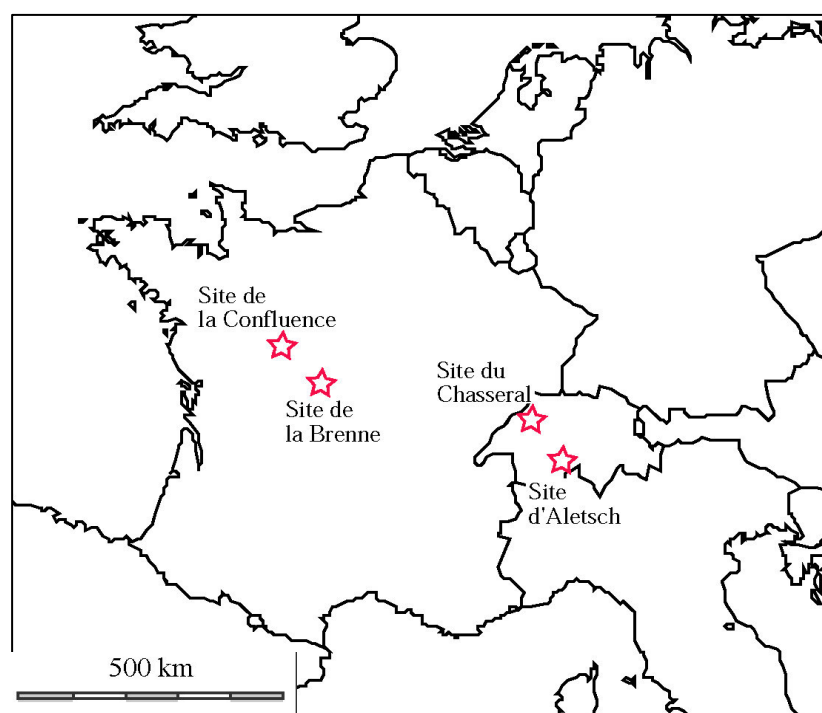


Figure 8 – Localisation des études de cas

a. Étude de cas du Parc Naturel Régional de Chasseral

Le périmètre de ce site englobe un des plus hauts sommets du Jura suisse ainsi que les vallées avoisinantes. Ce parc régional sera l'un des premiers à demander l'accréditation officielle de la Confédération en tant que « parc naturel régional », dans le cadre de la nouvelle législation suisse en matière de parcs élaborée sur le modèle français.



*b. Étude de cas d'Aletsch incluant Riederalp et Bettmeralp.*

La région prise en compte par cette étude de cas englobe un territoire situé à l'est de Brigue, limité au Sud par le Rhône (759 m à Mörel), au Nord par le glacier d'Aletsch (~1600 m à la base de la langue) et à l'ouest par la Massa, un affluent du Rhône. Le grand glacier d'Aletsch, les aroles et les mélèzes de la forêt du même nom et la richesse extraordinaire de la flore et de la faune qui y est associée sont les principaux attraits paysagers du site. Le site de Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn est reconnu depuis 2001 en tant que patrimoine mondial de l'UNESCO. Dans ce contexte, les communes concernées mènent une réflexion sur la gestion de l'image de la région vis-à-vis de l'extérieur et sur la façon de contrôler les flux de visiteurs de façon à éviter des densités excessives qui portent atteinte au paysage.

*c. Etude de cas du Confluence Loire-Vienne : bocage du Véron et le village de Candes-Saint-Martin*

Le site de la Confluence Loire-Vienne se décompose en 2 sites juxtaposés : le bocage du Véron et le village de Candes-Saint-Martin. Ce village dont le développement est historiquement lié à la présence de la Loire et à la navigation fluviale, est représentatif du milieu rural du val de Loire et présente un intérêt, tant du point de vue de la diversité paysagère que des actions de production et de consommation du paysage. Le Véron est un bocage situé au niveau de la confluence, et représente une problématique paysagère entre développement des peupleraies et conservation du maillage bocager.

Les deux zones retenues sont incluses dans le Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine et dans le périmètre inscrit dans la liste du Patrimoine Mondial de l'UNESCO dans la catégorie paysage culturel évolutif et vivant, et présentent un intérêt paysager identifié.

*d. Etude de cas du PNR de la Brenne : la Grande Brenne et le bocage du Boischaut Sud*

Le site du Parc Naturel Régional recouvre des réalités différentes selon que l'on se trouve au sud ou au nord de la Creuse. Au nord, en Grande Brenne, le paysage est essentiellement composé de prairies et d'étangs, marqué par des usages diversifiés : élevage allaitant, pisciculture, chasse, conservation de la nature. Au sud, la problématique est essentiellement liée à la conservation du bocage et au maintien de l'agriculture extensive. La régulation des usages est principalement assurée par le Parc Naturel Régional et les actions qu'il met en œuvre, la réserve naturelle, etc.

### **C. Méthode de récolte de données**

La récolte des données s'est déroulée entre 2007 et 2009.

La méthode utilisée pour la récolte des données sur le terrain est fondée sur les étapes suivantes (d'après Gerber, 2006 ; Rodewald et al., 2002 ; Bisang et al., 2001) :

1. Quatre études de cas ont été choisies selon les critères listés plus haut. Pour permettre de saisir l'évolution du cadre paysager et des institutions, une période  $t_1$  et une période actuelle  $t_0$  ont été définies de manière à correspondre à un changement marqué dans les modalités de gestion de la ressource paysage. Une telle rupture entre deux périodes n'a pas toujours été facile à identifier selon les études de cas, les événements retenus à ce titre pouvant paraître parfois un peu artificiel au regard de la réalité des pratiques observées. Toutefois, l'impératif d'identifier une césure était contraint par la volonté d'une approche comparative. Dans chaque cas un événement spécifique a été retenu pour marquer le passage d'un mode de régulation à

un autre : mise en place d'une nouvelle réglementation, création d'une institution, élaboration d'un projet spécifique, etc.

2. Au sein de chaque étude de cas, les différentes utilisations du paysage et des ressources fondamentales, bases matérielles de celui-ci, ont été mises en évidence et analysées (en termes de consommation de biens et services paysagers) en utilisant une grille d'analyse préalablement identifiée. Cette analyse des usages a été réalisée autant que faire se peut en dynamique, c'est-à-dire qu'elle relate et prend en compte les changements qui sont intervenus entre  $t_{-1}$  et  $t_0$ . Parallèlement, les effets potentiels des rivalités sur la qualité de la ressource paysagère ont été estimés sur la base des entretiens menés avec les acteurs mais également sur la base de la connaissance de terrain des chercheurs ayant conduit l'étude de cas.

3. Des sous-cas ont été déterminés de manière à rendre compte plus finement de certaines rivalités. Dans le cadre de chaque sous-cas, les acteurs en conflit sont listés, avec la description précise de leur usage de la ressource et l'impact de leur utilisation sur la ressource.

4. Pour chaque sous-cas, les droits ou règles juridiques sur lesquels se fondent les acteurs en conflit sont analysés. Il s'agit soit de prescriptions de droit privé, qui reposent par exemple sur des inscriptions au registre foncier, soit des droits découlant de différentes politiques publiques (police des constructions, protection de l'environnement, agriculture...). En outre les usages non protégés juridiquement et dont la légitimation est liée aux coutumes ou à des pratiques usuelles ont également été identifiés (appropriation effective).

5. Le rôle des acteurs publics, de même que leurs ressources (politiques) et leurs déterminants institutionnels ont été mis en évidence selon les méthodes de l'analyse classique des politiques publiques (Knoepfel et al. 2001). Comme la régulation en matière paysagère dépend largement de différents niveaux de compétences, l'influence des niveaux régional, cantonal/départemental, fédéral/national et international a été recherchée.

6. Dans chacune des études de cas la cohérence et l'étendue du régime ont été estimées. Il s'agit là la partie proprement interprétative du travail d'analyse des cas, fondée sur l'examen des données récoltées. Cette estimation a ici encore été menée en dynamique, permettant de montrer l'évolution du régime entre la période  $t_{-1}$  qui précède le changement de régime et la période actuelle  $t_0$ .

Pour mener ce travail de nombreuses réunions ont été nécessaires entre les deux équipes française et suisse tant physique que téléphonique afin d'arriver à une appropriation commune des notions mobilisées au cours du travail. L'harmonisation des modes de faire et des interprétations a ainsi été recherchée tout au long du déroulement de la recherche. Toutefois, les profils académiques diversifiés des membres de deux équipes de même que la connaissance différenciée des contextes nationaux entre les deux équipes ont certainement conduits à des interprétations orientées des analyses menées. Tout en étant conscients de ces biais, il nous a semblé que l'analyse des cas et le test de nos hypothèses restaient néanmoins valides.

#### **D. Les membres de l'équipe et leurs taches respectives**

Quelques changements sont intervenus entre la proposition de recherche rédigée en février 2005 et février 2006 date du début de la recherche. Si l'équipe suisse est demeurée telle que prévue dans la proposition de recherche (Tableau 5), l'équipe française, a subi quelques évolutions.

**Tableau 5 - Composition et organisation de l'équipe Suisse : IDHEAP**

Nom	Fonction	Tâches pour le projet
Dr Jean David GERBER	Chercheur	Réalisation de l'étude sur le régime national suisse Réalisation des études de cas suisse
Pr. Peter KNOEPFEL	Professeur	Coordination méthodologique du projet Suivi des différentes étapes Suivi méthodologique de la comparaison des quatre études de cas Participation à la rédaction du rapport final

Nous avons accueilli dans l'équipe de recherche de l'Université de Tours (Tableau 6) deux enseignants-chercheurs, Nicole Lerousseau et Marion Amalric, un doctorant, Benoît Pin et un ingénieur d'étude, Fabien Pousset.

**Tableau 6 - Composition et organisation de l'équipe Française**

Nom	Fonction	Tâches pour le projet
Dr Marion AMALRIC	Maître de Conférences en Géographie	Suivi et analyse de la comparaison des quatre études de cas
Dr Mathieu BONNEFOND	Chargé de recherche contractuel	Réalisation de l'étude sur le régime national français Réalisation d'une partie des études de cas français (partie cas Brenne) Comparaison des deux régimes nationaux Participation à la rédaction du rapport final
Pr. Corinne LARRUE	Professeure des universités en Aménagement de l'espace	Coordination du projet Suivi des différentes étapes Participation à la comparaison des quatre études de cas et des deux régimes nationaux Coordination et contribution à la rédaction du rapport final
Pr. Nicole LEROUSSEAU	Professeure des universités en Droit public	Appui à l'étude du régime national
Benoît PIN	ATER	Appui technique pour la réalisation et le traitement de la base de données
Fabien POUSSET	Ingénieur d'étude	Réalisation d'une partie des études de cas français (Confluence, un sous-cas pour la Brenne) Réalisation alimentation et traitement de la base de données Participation à la comparaison des quatre études de cas Participation à la rédaction du rapport final
Dr Sylvie SERVAIN	Maître de Conférences en Géographie	Suivi des études de cas français et réalisation d'une partie des études de cas français (Confluence) Participation à la comparaison des quatre études de cas Participation à la rédaction du rapport final

Nicole Lerousseau est Professeure de Droit Public à l'université de Tours et chargée de cours à l'ENSNP de Blois, auteure notamment de « *Protection et mise en valeur des sites et des paysages*, Jurisclasseur Collectivités territoriales, fascicule 1173 » (1997 et 2002) et de « *Domaine privé de l'Etat*, Répertoire civil, Dalloz, Septembre 2003 », qui fait le point sur la

législation applicable au Paysage. Ces compétences juridiques complémentaires nous ont permis d'approfondir cette partie juridique de l'analyse. Marion Amalric, géographe et Maître de Conférences à l'Université de Tours et Fabien Pousset, ingénieur en aménagement, ont participé à l'étude de cas de Candes-Saint-Martin et à l'analyse comparée des résultats. Benoît Pin, doctorant en aménagement à l'Université de Tours a permis la construction et la mise en œuvre de la base de données mise en place dans le cadre du projet. Il faut aussi noter la contribution de Mathieu Gigot, doctorant en géographie à l'Université de Tours, qui a apporté des éclaircissements sur les outils urbains de protection du paysage en France (ZPPAUP). L'association de Laura Verdelli a été limitée à un appui sur l'étude de cas de Candes-Saint-Martin, du fait de l'achèvement de sa thèse de doctorat. Par ailleurs à sa demande, Francesca Di Pietro a quitté le projet compte tenu de son évolution, liée aux remarques du conseil scientifique. Elle souhaitait se concentrer sur une approche en termes d'écologie du paysage.

Le rapport qui suit est structuré en trois principaux chapitres. Nous présenterons tout d'abord (chapitre 2) l'analyse comparée des régimes nationaux de la gestion des paysages, puis (chapitre 3) l'analyse des cas et (chapitre 4) leur comparaison et le test des hypothèses. Nous avons pris le parti dans ce rapport de recherche de ne présenter qu'un résumé des régimes nationaux et des cas analysés car ceux-ci font l'objet d'une présentation exhaustive, publiés en tant que « working paper » dans la collection des publications de l'IDHEAP.



## Chapitre 2. LES RÉGIMES NATIONAUX DE GESTION DE LA RESSOURCE PAYSAGE<sup>9</sup>

Ce chapitre restitue les analyses des règles juridiques et des politiques publiques que nous avons menés dans le premier temps de la recherche. Il vise à dresser un aperçu des principales règles en vigueur dans les deux pays au regard d'une part des droits d'usage des services paysagers identifiés dans le chapitre précédent et d'autre part au regard des politiques paysagères et à incidence paysagère susceptibles de faciliter l'usage de ces mêmes services paysagers. Ce faisant nous avons cherché à mettre en exergue les similarités et les singularités des deux pays ainsi que les effets que l'on pouvait en attendre au regard de la régulation des rivalités d'usage à l'échelle des territoires.

### I. Régime institutionnel du paysage et structure politico-administrative<sup>10</sup>

La notion de régime institutionnel d'une ressource naturelle comme le paysage renvoie à deux types de sources juridiques et politiques :

- *Le droit civil* qui règle les droits d'accès au paysage, la disposition et l'usage des éléments (ressources fondamentales) qui le composent (sol, forêt, eau, etc.) et qui règle également le droit à l'image.
- *Le droit public et les actions publiques* qui cherchent à réguler l'usage des éléments (ressources fondamentales) qui composent le paysage (sol, forêt, eau, etc.), mais également les actions publiques qui visent directement la protection du paysage.

Le Tableau 7 résume ces différentes composantes du régime institutionnel du paysage.

**Tableau 7 – Régulation du paysage**

Régulation du paysage Type de règle	Régulation directe du paysage (régime de la ressource paysage)	Régulation indirecte: par le biais des ressources fondamentales
<b>Droits de propriété (registre foncier/cadastre)</b>	<i>Droits de propriété et d'usage du paysage :</i> Absence, mais appropriation par d'autres Politiques Publiques (circulation routière, aménagement du territoire, propriété intellectuelle)	<i>Droits de propriété et d'usage des ressources fondamentales qui composent le paysage :</i> Propriété foncière (y c. principe d'accession), concession sur l'eau, propriété intellectuelle
<b>Politiques publiques (PP)</b>	<i>Politiques paysagères :</i> Principalement des mesures de protection	<i>Politiques à incidences paysagères :</i> Agriculture, tourisme, défense, infrastructure, etc.

<sup>9</sup> Ce chapitre a plus particulièrement été rédigé par M. Bonnefond avec le concours de C. Larrue sur la base de la présentation du régime national de la ressource paysage en France (M. Bonnefond avec le concours de N. Lerrouseau) et en Suisse (JD Gerber).

<sup>10</sup> Ne sont repris dans ce chapitre que les grandes caractéristiques des régimes institutionnels nationaux de la ressource paysage. Pour une lecture détaillée on se reportera aux annexes 1 et 2 du rapport intermédiaire et/ou au « working paper » sur le régime français en cours de publication dans les collections de l'IDHEAP et à la thèse de JD Gerber (Gerber 2005).

En France comme en Suisse ces différentes composantes du régime institutionnel du paysage relèvent de la responsabilité de différents niveaux spatiaux d'intervention. Le Tableau 8 et le Tableau 9 résument les responsabilités associées à chacun de ces niveaux. *In fine*, à l'échelle du périmètre de la ressource paysagère, les interventions de chacun de ces niveaux vont se superposer et s'enchevêtrer.

**Tableau 8 - Droits de propriété et d'usage et organisation administrative en France et en Suisse.**

Niveau institutionnel	Suisse	France
International	Conventions ou traités internationaux créant des droits de propriété implicites fondés sur une conception patrimoniale (Inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, Convention sur la biodiversité, etc.)	Conventions ou traités internationaux créant des droits de propriété implicites fondés sur une conception patrimoniale (Inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, Convention sur la biodiversité, etc.)
National	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Constitution</li> <li>– Code civil suisse</li> <li>– Code des obligations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Constitution</li> <li>– Code civil français</li> <li>– Code générale de la propriété des personnes publiques (CG3P)</li> </ul>
Cantonal (CH) / Régional (F)	– Code civil cantonal	
Régional (CH) / Départemental (F)	– Registre foncier (réglé au niveau du district)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registre cadastral</li> <li>– Code des usages locaux</li> </ul>
Communal	– Registre foncier tenu dans les communes en attendant la mensuration officielle du territoire	- Règlements spécifiques relatifs aux biens communaux et sectionnaux

Il apparaît à la lecture rapide de ce tableau que, pour ce qui concerne la Suisse, les niveaux national et cantonal constituent les échelons pertinents de différenciation du droit civil tandis que pour ce qui concerne la France, il s'agit du niveau national et dans une moindre mesure départemental.

Le Tableau 9 ci après résume les responsabilités associées aux politiques paysagères dans les deux pays.

**Tableau 9 - Politiques publiques paysagères et organisation administrative en France et en Suisse.**

Niveau institutionnel	Suisse	France
International	Conventions ou traités internationaux instaurant des programmes à mettre en œuvre au niveau national et/ou local (Convention européenne du Paysage, Convention RAMSAR, Convention Alpine, « labellisation » UNESCO impliquant une coordination des PP locales, etc.)	Conventions ou traités internationaux instaurant des programmes à mettre en œuvre au niveau national et/ou local (Convention européenne du Paysage, Convention RAMSAR, Convention Alpine, « labellisation » UNESCO impliquant une coordination des PP locales, etc.)
National	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lois, ordonnances et directives fédérales</li> <li>– Délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques à des acteurs privés ou parapublics nationaux (WWF, Pro Natura, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lois, ordonnances, décrets et arrêtés ministériels.</li> <li>– Délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques à des acteurs publics nationaux (Conservatoire du littoral, Parc Nationaux, etc.)</li> </ul>
Cantonal (CH) / Régional (F)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lois, ordonnances et directives cantonales</li> <li>– Délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques à des acteurs privés ou parapublics cantonaux (section cantonale de Pro Natura, Diana du canton du Valais, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contrôle et mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques par les services déconcentrés (DIREN, DRAF, etc.)</li> <li>– Politiques de conseils régionaux, notamment financement des PNR, CREN, RNR, etc.</li> </ul>
Régional (CH) / Départemental (F)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques à des acteurs privés ou parapublics régionaux (Commission du Baltschiederaltal, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contrôle et mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques par les services déconcentrés (DDE, DDAF, etc.)</li> <li>Politiques de conseils généraux, notamment financement via les Espaces Naturels sensibles.</li> </ul>
Communal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Règlements, ordonnances et directives communales</li> <li>– Délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques à des acteurs privés ou parapublics communaux (Office du tourisme, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Arrêtés municipaux</li> <li>– Délégation de tâches de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques à des acteurs privés ou parapublics (Office de tourisme, associations, etc.)</li> </ul>

A la lecture de ce tableau il apparaît que les principales différences entre les deux pays tiennent :

- à une implication forte des niveaux national et cantonal en Suisse ainsi qu'à l'implication d'acteurs privés dès le niveau national,
- à une implication forte du niveau national, des services déconcentrés de l'Etat en France ainsi qu'à celle des collectivités régionales, départementales et communales. L'implication des acteurs privés étant limitée à ces derniers échelons.

Les sections suivantes détaillent et comparent chacun de ces types de régulation pour les deux pays pour inférer globalement in fine le degré d'étendue et de cohérence du régime.



## **II. Système régulateur : droits de propriété et d'usages**

S'interroger sur le système régulateur du paysage, c'est poser la question de sa propriété. Du point de vue juridique, l'affaire est entendue : le paysage ne peut être objet de propriété en tant que tel. Toutefois son usage peut être fortement lié aux droits associés à la propriété foncière.

### **A. L'impossible propriété du paysage et « droits » sur les services paysagers**

En France comme en Suisse, la ressource paysage se retrouve en porte-à-faux vis-à-vis de la notion juridique de propriété. Selon les codes civils français et suisse, le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites des lois et règlements (art. 544 du CC français et art. 641 CC suisse). Cependant, le nombre de choses susceptibles d'appropriation formelle est réduit aux biens mobiliers et immobiliers, le paysage n'étant ni l'un ni l'autre (Gerber, 2005). Il n'y a donc pas de *droits de propriété sur le paysage*, ce qui pourrait placer le paysage plutôt dans la catégorie des « biens communs ». Toutefois, comme le paysage se déploie sur un espace composé de parcelles soumises quant à elles à la propriété privée, son destin est étroitement lié à la propriété foncière, ce qui n'est pas sans lien avec les rivalités autour de cette ressource. Ainsi, le statut du paysage comme (non) chose commune, indivisible donc *inappropriable* dans sa totalité, ne l'empêche pas d'être l'objet de phénomènes d'appropriation privative partielle.

Vu l'impossibilité d'une véritable propriété sur le paysage, les modalités d'appropriation sur les vingt services paysagers (Cf. Tableau 2) découlent soit des droits de propriété et d'usages sur les ressources fondamentales qui le composent et qui connaissent la propriété matérielle (en particulier le sol), soit de différentes politiques publiques qui, en protégeant les intérêts de certains utilisateurs de la ressource, entérinent indirectement des « droits » d'usage sur le paysage (Gerber, 2005).

Les politiques publiques sont organisées autour d'un *problème public* à résoudre en fonction duquel elle propose une *hypothèse d'intervention et des objectifs à atteindre*, mobilise des *ressources*, des moyens (personnel, finances, connaissances...), définit des *groupes cibles* et des *groupes bénéficiaires*. Dans le cadre qui nous occupe, ce sont ces derniers qui nous intéressent car en bénéficiant d'une politique publique, ils acquièrent des « droits » sur la ressource, notamment en protégeant juridiquement leur intérêt dans leur utilisation de la ressource (Gerber, 2005).

Au final, on distingue ainsi deux catégories de « droits » sur la ressource et sur les vingt services qu'elle fournit, ceux issus de l'appropriation du sol via les droits de propriété et d'usage du système régulateur et ceux issus de la mise en œuvre des politiques publiques qui donnent *in fine* des « droits » à certains usagers dites « groupes bénéficiaires ».

Comme on le verra ci-dessous en France comme en Suisse, le régime de la propriété définit des détenteurs de droits, le propriétaire et ses ayants droit. Toutefois, il existe des différences fondamentales entre les deux pays, notamment pour ce qui concerne le droit d'accès à l'espace.

#### **1. Définition juridique de la propriété privée**

La propriété en Suisse et en France est définie juridiquement dans le Code civil. En France, la première version du Code civil date de 1804, en Suisse, le Code civil a été mis en place au niveau fédéral un siècle plus tard en 1907. Par ailleurs, ce dernier est complété par le code

fédéral des obligations pour tous les aspects juridiques correspondant aux relations contractuelles.

La définition du droit de propriété privée est applicable tant aux objets mobiliers qu'immobiliers dans les deux pays. Il est fondé sur les articles 544 du Code civil Français et 641 Code civil Suisse.

*« Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi. Il peut la revendiquer contre quiconque la détient sans droit et repousser toute usurpation ».* (641 Code civil Suisse)

*« La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »* (Art. 544 Code civil Français)

Ces articles s'appliquent à tout propriétaire, qu'il soit une personne physique, une personne morale de droit privé ou une collectivité publique dans la mesure où cet article reste compatible avec l'affectation du bien en question (hors domaine public).

*Le principe général de propriété commun au deux pays donne au propriétaire un droit d'exclusivité et d'exclusion sur sa propriété, c'est-à-dire qu'il peut accéder à son fonds et en exclure les intrus. Il est également le seul légitimé à autoriser des tiers à y pénétrer, soit de façon informelle, soit contractuellement (p. ex. par un contrat de bail). Il en résulte que le propriétaire doit en principe donner son consentement à quiconque désire pénétrer sur un fonds soumis au droit privé, que ce soit pour admirer le paysage ou pour toute autre raison.*

## **2. Spécificités coutumières locales**

La propriété est définie dans le code civil en France comme en Suisse. Cependant, la Suisse présente la particularité (plus affirmée qu'en France) de conserver certaines spécificités cantonales (locales). En France, on retrouve ces spécificités locales dans les « codes » des usages locaux, qui sont définis par les chambres d'agriculture et adoptés par les Conseils Généraux au niveau des départements. De plus, les biens communaux et sectionnaux subsistent dans la législation française et correspondent – de moins en moins – à des spécificités coutumières locales.

Le Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210) contient, dans son titre dix-neuvième: "De la propriété foncière" (art. 655 - 712 Et) une multitude de compétences législatives cantonales permettant ainsi une prise en compte des usages locaux. Celles-ci concernent, par exemple, la contribution de nouvelles terres provenant d'alluvions, de remblais, de glissements de terrain, de changements de cours ou de niveaux des eaux publiques aux propriétaires des fonds contigus (art. 659), l'occupation des choses sans maître, ainsi que l'exploitation et le commun usage des biens du domaine public, tel que les routes, places, cours d'eau et lit de rivière (art. 664), la détermination des distances que les propriétaires sont tenus d'observer dans les fouilles ou les constructions (art. 686), la détermination de la distance que les propriétaires sont tenus d'observer dans leurs plantations, selon les diverses espèces de plantes et d'immeubles, l'obligation des voisins de souffrir que les branches et les racines d'arbres fruitiers avancent sur leurs fonds ou la régulation du droit du propriétaire aux fruits pendant sur son terrain (art. 688). De même, les cantons peuvent régler la faculté réciproque des propriétaires d'emprunter le fonds voisin pour travaux d'exploitation, de

réparation ou de construction sur leur propre fonds ; ils peuvent régir aussi le droit de charrue, d'abreuvoir, de passage en saison morte, de dévalage et autres droits analogues (art. 695). Ce sont les cantons qui règlent même l'obligation de clore les fonds et le mode de clôture (art. 697). Malgré le fait que chacun « a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui et peut s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages », c'est l'usage local qui décide sur les défenses spéciales limitées à certains fonds et nécessaires dans l'intérêt des cultures. Ces législations cantonales peuvent déterminer la mesure dans laquelle il est permis de pénétrer dans le fonds d'autrui pour la chasse ou la pêche (art. 699). Il est également laissé aux cantons et aux communes d'apporter « dans l'intérêt public d'autres restrictions que celles prévues dans le droit fédéral à la propriété foncière, notamment en ce qui concerne la police sanitaire, la police des constructions, du feu, des forêts et des routes, les chemins de hallage, le bornage et les signaux trigonométriques, les améliorations du sol, le morcellement des fonds, les réunions parcellaires de fonds ruraux ou de terrains à bâtir, les mesures destinées à la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites et des sources d'eaux minérales (art. 702).

En outre, la législation cantonale peut accorder à des voisins ou à d'autres personnes le droit d'utiliser, notamment pour y puiser de l'eau et abreuver le bétail, les sources, fontaines et ruisseaux qui sont propriété privée (art. 709).

Il est bien connu que le Code civil suisse aurait été rejeté en référendum (facultatif) si le législateur fédéral n'avait pas fait, au sein des dispositions mentionnées, des concessions importantes, tenant compte des diversités cantonales existant au moment de son adoption en 1907. Un regard sur les 26 lois cantonales d'introduction du Code civil suisse montre, par ailleurs, l'énorme diversité des spécificités locales qui existent encore aujourd'hui.

Le Code civil français n'oublie pas non plus la diversité « coutumière » locale. Ainsi, on retrouve des références à ces pratiques locales dans de nombreux articles de ce code au travers de nombreuses dénominations, « usages », « usages du lieu », « usage local », « usages du pays », etc. Par exemple, l'article 671 du Code civil français définit les règles de distances de plantations par rapport aux limites de propriété à défaut des « usages constants et reconnus ». En France, l'usage local, « *a joué et joue encore, ce rôle intellectuellement essentiel d'intermédiaire ou de trait d'union entre la légalité instituée et les pratiques sociales vivantes* » (Assier-Andrieu, 1990 : 8).

La codification des usages locaux comprend souvent les modes habituels de solution d'un litige et les pratiques spécifiques à un territoire en vue de maintenir ordre et harmonie. Les usages locaux sont en un sens un héritage revisité des solidarités, et des rapports entre ayants-droit de la propriété simultanée de l'Ancien Régime.

Les usages locaux, traduction juridique et empirique des pratiques locales, renvoient à l'idée de coutume. Ils sont des pratiques habituelles sur un lieu donné, en vertu de règles non exprimées, s'imposant avec leur codification comme règles de droit. Ils vont être principalement liés au droit des contrats et obligations, et donc vont servir de base aux décisions judiciaires. Selon la doctrine classique du droit, ils correspondent à des conventions « habituelles » et « sous-entendues » qui ont une force obligatoire similaire aux conventions et « tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites »<sup>11</sup>. Ils servent à présumer l'intention implicite

---

<sup>11</sup> Article 1134 du Code Civil

des parties. Les conséquences pratiques sont nombreuses. Les usages locaux sont donc à la frontière du droit. Fait marquant, en France, cette codification a évolué dans le temps avec les pratiques. Elle correspond à un mouvement « *d'intégration dans le domaine du droit de pratiques possédant un certain degré de collectivité et liées pour la plupart aux conditions de production agricole* » (Assier-Andrieu, 1990 : 23).

Le code rural organise la codification des usages locaux. En vertu de l'article L511-3 (anciennement l'article 506) du code Rural, elle est effectuée par la Chambre d'agriculture et approuvée par le Conseil général.

« *Elles [les chambres d'agriculture] sont appelées par l'autorité administrative à grouper, coordonner, codifier les coutumes et usages locaux à caractère agricole qui servent ordinairement de base aux décisions judiciaires.* » (Article L. 511.3 du CR)

Ainsi, aujourd'hui, dans chaque département français, il existe un recueil, un code écrit des usages locaux, plus ou moins actualisé.

*La reconnaissance juridique des pratiques locales dans le Code civil français et dans le droit civil cantonal en Suisse permet la prise en charge d'objet spécifique du paysage : haie, forêt, étangs, etc. Ces règles spécifiques liées aux rapports entre usages conduit à la limitation du droit exclusif de la propriété privée. On peut donc s'attendre à ce que ces règles adaptées aux lieux, cantonales (CH) et départementales (F) puissent être mobilisées par les usagers internes (autochtones) des biens et services paysagers pour protéger leurs usages de ces biens et services. En revanche, compte tenu de leurs caractères localisés, il est peu probable qu'elles soient mobilisées par des usagers allochtones.*

### 3. **Droit d'accès au paysage : voie publique et droit de propriété**

Concernant la question des droits d'accès au paysage, l'analyse du droit suisse et français permet de mettre en évidence des différences essentielles entre la Suisse et la France et se sur trois niveaux : (a) par rapport au régime de la propriété privée ; (b) par rapport au domaine public et (c) par rapport à l'organisation des chemins de randonnée.

#### a. Libre circulation vs droit de se clore

Le code civil suisse prévoit le libre accès aux pâturages et aux forêts afin de permettre à la population de se ressourcer (art. 699 CC suisse), quand le code civil français affirme le droit de clore son héritage (art. 647 du CC français).

« Art. 699 Forêts et pâturages

1 Chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui et peut s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté, dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds.

2 La législation cantonale peut déterminer la mesure en laquelle il est permis de pénétrer dans le fonds d'autrui pour la chasse ou la pêche. » (Code civil Suisse)

En Suisse, l'article 699 est une règle de droit mixte (*Doppelnorm*), qui renferme à la fois des prescriptions de droit public et de droit privé. Elle protège d'abord l'intérêt privé de chacun à pouvoir se promener dans la nature en conférant chaque individu ayant *de facto* un droit

*d'accès* aux forêts et aux pâturages. L'article 699 CC vise toutefois aussi un but d'intérêt public, en cherchant à maintenir en faveur de la population des lieux où elle puisse se délasser. À ce titre, il constitue une règle de droit civil. La qualité de norme double de cet article fait, d'une part, que le droit d'accès qu'il protège puisse être invoqué par chacun devant le juge civil, mais, d'autre part également, que sa mise en œuvre puisse être exigée d'office par les pouvoirs publics (voie administrative). L'accès autorisé par cette disposition du code civil doit être tel qu'il puisse se faire sans dommage pour le fonds. L'accès à pied est donc toléré, de même qu'à cheval, à vélo ou à ski (pour autant que ces activités ne causent pas de dommage). Outre le fait de traverser un fonds, la possibilité est aussi donnée d'y demeurer, pour un pique-nique par exemple. En revanche, les activités impliquant un usage plus intense des forêts ou pâturages ne sont pas autorisées (manifestations et tourisme de masse, ski intensif, véhicules...). Cette réglementation n'est pas sans rappeler celle de l'usage commun du domaine public en France. Quant au droit d'accès aux forêts en Suisse, il est renforcé par les dispositions de droit public forestier fédéral et cantonal : l'article 14 al. 1 de la loi fédérale sur les forêts prévoit un libre accès à toutes les forêts indépendamment de leur statut juridique.

*A contrario* en France, l'article 647 du Code civil donne la capacité de tout propriétaire d'exclure les autres individus de sa propriété en leur reconnaissant expressément le droit de clore leur héritage. Ainsi, excepté dans le cas d'une servitude de passage de fonds à fonds (fonds enclavé), le propriétaire a la capacité juridique d'exclure les autres usagers de l'espace.

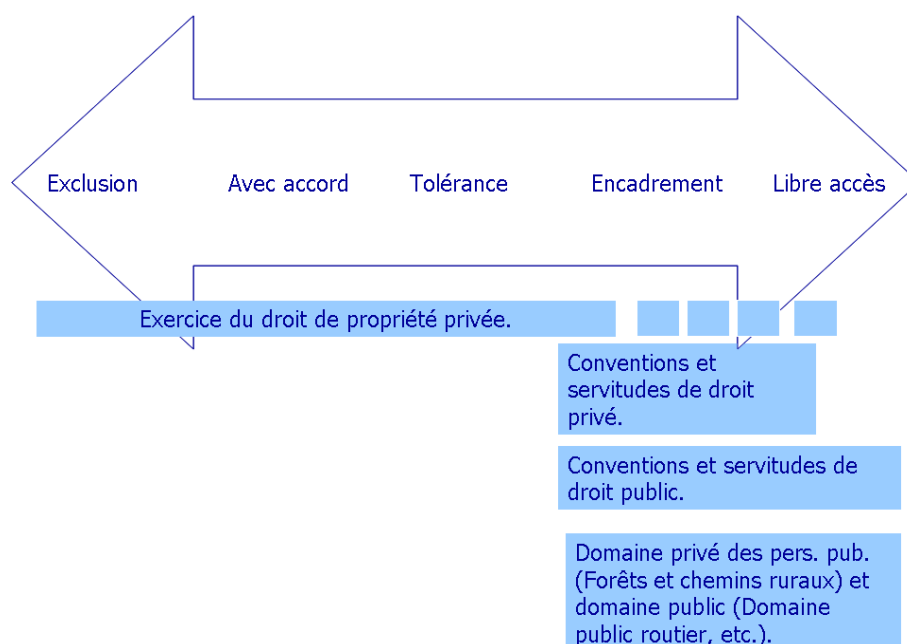
« *Tout propriétaire peut clore son héritage, sauf exception portée en l'article 682* »  
(Art. 647 du Code civil)

Cependant, la pratique veut qu'à défaut de clôture ou d'affichage, le propriétaire tolère l'accès du public. « *Cette tolérance est la base fondamentale de l'accessibilité des espaces naturels, agricoles et forestiers en France* » (Michel, 2003 : 25)

Pourtant, cet accès toléré ne signifie pas une libre utilisation des tiers. Le droit de propriété du sol permet au propriétaire de contraindre les usages sur son fond par les tiers. Nulle personne, ne détenant pas de droit d'usage sur un fonds, ne peut faire un usage « commercial », créer des nuisances, provoquer des dégradations sur le fonds.

L'exercice du droit de propriété peut conduire à des actions judiciaires envers des personnes s'introduisant sur une propriété privée, soit au regard de la légalité des usages qui y sont liés soit au regard du droit d'exclusion lié au droit de propriété. (De Roberthie, 2000 *in* Michel, 2003) Cependant, dans la pratique, cet exercice du droit de propriété est très difficile et très complexe.

La Figure 9 schématise les différentes possibilités d'accès en France.



**Figure 9 - Schéma récapitulatif des modes d'accès à l'espace en France (Bonnefond, 2009 adapté de Michel, 2003)**

*Ainsi, l'accès au paysage est garanti d'abord par la « liberté de circuler » qui est un droit fondamental de tout individu en France comme en Suisse. Ce droit est plus développé en Suisse avec l'article 699 du code civil qui protège le droit d'accès aux pâturages et aux forêts appartenant à autrui. En France, cet accès peut être réalisé par l'obtention d'une autorisation d'accès auprès du détenteur des droits de propriété du lieu en question, ce qui rend possible l'accès au paysage (mais aussi son contrôle). Il existe ainsi, en France, différentes situations d'accès à l'espace en fonction du statut de la propriété (privée, publique) et de la volonté du propriétaire : L'accès n'est pas possible, lorsque l'on a une fermeture totale de l'espace.*

- *L'accès est possible, mais avec autorisation du propriétaire.*
- *L'accès est toléré, quand il n'y a pas de clôture et de mention d'interdiction.*
- *L'accès est encadré, quand il y a une régulation de l'accès (itinéraire, prix, etc.)*
- *L'accès est libre, lorsque le titulaire n'applique aucun pouvoir d'exclusion.*

#### *b. Propriété publique et accès au paysage*

En Suisse, plus qu'en France, les collectivités publiques (Confédération, cantons, communes, bourgeoisies<sup>12</sup>, collectivités territoriales de droit public) sont d'importants propriétaires<sup>13</sup> fonciers. Ainsi, selon l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP),

<sup>12</sup> En Suisse les bourgeoisies constituent un reste du système social médiéval. La bourgeoisie est une collectivité locale, qui existe encore dans certains cantons, à laquelle participent les habitants originaires de la commune ou anciens bourgeois, par opposition aux nouveaux habitants. La bourgeoisie, qui est une institution remontant à la loi sur les communes de 1866, a perdu de l'importance, mais gère encore des hôpitaux, des bâtiments, des terrains et cours d'eau et dans quelques cantons confère encore un « droit de bourgeoisie » préalable à l'obtention de la naturalisation. Chaque citoyen suisse, ou devenu suisse avant 1996, est bourgeois d'une ou de plusieurs communes. Le droit de bourgeoisie est généralement héréditaire. Ainsi c'est la commune de bourgeoisie (ou commune d'origine) qui est mentionnée sur les papiers d'identité.

<sup>13</sup> Dans ce contexte, le terme de « propriété » est à prendre au sens large. Il indique en effet tant la *propriété privée* exercée sur le patrimoine fiscal que la *haute police* ou *souveraineté* de la collectivité sur les biens-fonds du domaine public ou du patrimoine administratif (Ducor 2003 : 32).



les collectivités publiques détiennent environ trois quarts des forêts de ce pays, lesquelles couvrent 30 % de sa surface. En France, l'Office National des Forêts (ONF) gère en métropole 1,8 Million d'ha de forêts domaniales et 2,9 Million ha de forêts communales, départementales, régionales ou d'établissements publics, soit 27% de la forêt française et plus de 8% du territoire national.

En Suisse comme en France, le régime juridique des différents biens de l'État et plus largement de la collectivité est déterminé par des règles qui diffèrent du droit de la propriété privée.

**En Suisse**, les biens de l'État se divisent en trois catégories :

- Le **patrimoine**<sup>14</sup> **financier** (ou patrimoine fiscal) regroupe l'ensemble des biens dont l'usage est réservé aux pouvoirs publics, lesquels agissent comme n'importe quel propriétaire privé. Il en découle que les règles d'accès aux fonds privés s'appliquent également aux biens-fonds du patrimoine fiscal (y compris leurs exceptions).
- Le **patrimoine administratif** concerne les biens des collectivités qui sont directement affectés à la réalisation d'une tâche publique spécifique. Le public n'a en principe aucun droit d'accès ou d'utilisation des biens du patrimoine administratif, comme pour toute propriété privée. Il n'en reste pas moins qu'un tel droit peut découler de l'affectation publique desdits biens (les musées, piscines publiques ou jardins botaniques doivent prévoir un accès pour le public s'ils veulent remplir leur mission).
- Le **domaine public** comprend l'ensemble des biens de l'État affectés à l'usage général des administrés, et non à une tâche spécifique de l'administration comme le sont les biens du patrimoine administratif. On distingue le *domaine public naturel*, formé des portions du territoire qui ne se prêtent pas, par leur nature, à l'appropriation privée (parce que, en général, elles sont dépourvues de tout intérêt économique) et le *domaine public artificiel* qui a été aménagé pour remplir une fonction sociale (routes, rues, places, ponts, canaux...)

Le domaine public en Suisse, est essentiellement régi à partir de l'article 664 du Code civil suisse. Cet article précise que :

- les deux catégories de biens du domaine public sont soumises à la « haute police de l'État sur le territoire duquel ils se trouvent », c'est-à-dire au droit cantonal.
- les biens du domaine public par nature sont les eaux publiques, les régions impropres à la culture, rochers, éboulis, névés, glaciers et sources en jaillissant..., ces biens « sauf preuve contraire » « ne rentrent pas dans le domaine privé ».
- le droit cantonal règle « l'occupation des choses sans maître<sup>15</sup>, ainsi que l'exploitation et le commun usage des biens du domaine public ».

---

<sup>14</sup> Le terme de « patrimoine » fait ici simplement référence à un « ensemble de biens ».

<sup>15</sup> L'article 664 CC emploie le terme de « choses sans maître » pour les biens du domaine public naturel. Cet usage est impropre, les biens du domaine public n'ayant rien à voir avec les choses sans maître au sens de l'article 718 CC, qui en règle leur occupation.



L'article 664 Code civil Suisse laisse donc au droit public cantonal le soin de réglementer les biens du domaine public, qu'ils soient naturels ou artificiels. Il n'en reste pas moins qu'indépendamment du régime juridique cantonal applicable, le domaine public est par définition ouvert au public, lequel peut en faire un usage commun, c'est-à-dire l'utiliser librement, également, et gratuitement conformément à sa destination. Les usages du domaine public dépassant l'usage commun (usage accru, usage privatif) sont réglés par le droit public cantonal, et donnent lieu à autorisation ou concession.

**En France**, la domanialité publique est de plus en plus définie à partir de l'affectation du bien : affectation à l'utilité publique ou non. Ainsi le régime de la domanialité publique correspond à des règles supplémentaires qui viennent s'ajouter aux droits de propriété privée. De ce fait, la distinction entre régime est plus une question de mode de gestion que de mode d'acquisition.

Si, le Code civil français établit que *« les chemins, routes, et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public »* (art. 538 du Code civil), la question de la propriété publique en France a fait l'objet en 2006 d'une codification spécifique. Le *Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)* promulgué par l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 définit les différents types de propriété des personnes publiques et regroupe les dispositions particulières qui y sont liées. Le champ d'application de ce code correspond *« aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics »* (Article L.1 du CG3P).

Dans ce code sont ainsi différenciés deux types de biens, le **domaine public** et le **domaine privé** des personnes publiques (Etat, collectivités territoriales, établissements publics).

Ainsi, font partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique et qui sont soit affectés à l'usage direct du public soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. *« Le domaine public d'une personne publique (...) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. »* (Art. L2111-1 du CG3P). Le domaine public est afféré des caractères d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité, en cela il se distingue du domaine privé.

Le livre Ier du CG3P établit et définit les biens relevant du domaine public, on retrouve ainsi pour le domaine public immobilier :

- Domaine public Maritime : naturel et artificiel
- Domaine Public Fluvial : naturel et artificiel
- Domaine public Routier
- Domaine public ferroviaire
- Domaine public aéronautique
- Domaine public hertzien

Le domaine privé des personnes publiques correspond d'abord aux biens ne répondant pas à la définition de la domanialité publique<sup>16</sup> mais aussi à quatre catégories de biens qui relèvent désormais de ce domaine par détermination de la loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureau, les chemins ruraux et les bois et forêts soumis au régime forestier<sup>17</sup>. Les chemins ruraux<sup>18</sup> et les bois et forêts ont toutefois des prescriptions relatives à l'ouverture au public.

Concernant le droit d'accès à la propriété des personnes publiques, selon le type d'appropriation (domaine public/domaine privé, Etat / collectivité territoriale / établissement public), les modalités d'accès seront différentes. Par exemple, l'accès aux propriétés des Départements acquises dans le cadre de la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles est libre car l'utilisation de la taxe est associée à l'obligation d'ouverture au public, excepté les cas où la protection des milieux implique une interdiction d'accès. De la même manière, l'accès aux forêts domaniales (domaine privé de l'Etat) est possible, mais souvent encadré.

*Ainsi, le principal mode d'accès au paysage demeure la voie publique. En Suisse comme en France, la voirie est ouverte au public dans la grande majorité des cas. Cependant, en Suisse, le droit cantonal régit l'utilisation du domaine public et par là peut mettre en place des dispositions particulières, comme la mise en place de péages. La question des péages est aussi présente en France, notamment sur le domaine public routier concédé (autoroutes, ponts, tunnels, etc.). Enfin, la circulation des véhicules motorisés dans les espaces naturels est limitée avec l'instauration de la loi n°91-2 du 3/1/1991 (décret n°92-258 du 20/3/1992).*

*Plus généralement la propriété publique fait l'objet de règles spécifiques dans les deux pays qui tendent à laisser ces espaces ouverts au public pour un usage commun. Toutefois dans le cas suisse des règles spécifiques peuvent être édictées en fonction de spécificités locales (droit cantonal) alors qu'en France, la domanialité reste régie au niveau national.*

### *c. Les chemins de randonnée*

L'un des accès privilégiés au paysage, en dehors des routes est constitué des chemins de randonnés.

**En Suisse**, la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR, RS 704), en garantissant l'accès aux paysages, consacre deux types d'appropriation du paysage. D'une part, elle invite les personnes et les organisations intéressées à participer à l'élaboration des plans de chemins, ainsi qu'à leur entretien – sans parler du droit de recours conféré à des organisations spécialisées d'importance nationale. D'autre part, elle facilite l'appropriation directe du paysage par la simple présence des

---

<sup>16</sup> « font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnés à l'article L.1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre 1er du livre 1<sup>er</sup> » (article L2211-1 du CGPPP).

<sup>17</sup> L'article L2212-1 précise ainsi, que les « bois, forêts des personnes publiques relevant du régime forestier font partie du domaine privé ». Ainsi, les forêts dites « domaniales » font partie du domaine privé et non du domaine public de l'Etat. C'est l'Office National des Forêts, établissement public, qui en a la charge.

<sup>18</sup> Contrairement aux voies communales qui font partie du domaine public (inaliénables et imprescriptibles), les chemins ruraux « sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune » (Art. L. 161-1 du Code rural français).

utilisateurs de l'espace public. La loi fédérale fait la distinction entre deux types de chemins : les chemins de randonnée pédestre et les chemins pour piétons. Les *chemins de randonnée pédestre* se trouvent généralement en dehors des agglomérations. Ils permettent aux piétons l'accès aux zones d'habitation, aux forêts, aux champs et aux buts de promenade. Ils jouent un rôle d'intérêt public en offrant à la population la possibilité d'apprécier le paysage et de se promener librement (art. 3). Un chemin de randonnée pédestre ne comporte pas de revêtement dur. En revanche, les *chemins pour piétons*, qui ne concernent que marginalement la question du paysage, sont principalement destinés aux déplacements à pied dans les agglomérations. Les trottoirs ne sont pas considérés comme chemins pour piétons.

Les objectifs fixés par cette loi sur les chemins de randonnées sont « *l'établissement des plans des réseaux communicants de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre, ainsi que l'aménagement et la conservation de ces réseaux* » (art. 1 LCPR). Les chemins doivent permettre à la population de profiter des paysages : ils « *desservent notamment les zones propices à la détente, les sites (points de vue, rives, etc.), les monuments, les arrêts des transports publics ainsi que les installations touristiques* » (art. 3 al. 1 LCPR).

**En France** on constate une diversité de l'offre d'itinéraire de randonnée (GR ; PR ; autre) qui apparaît moins manifeste en Suisse.

La question des itinéraires chemins de randonnée en France fait apparaître deux politiques distinctes, l'une est constituée des compétences transférées par la loi de décentralisation du 22 juillet 1983 des Départements en matière de balisage et d'entretien des chemins de randonnée au travers de l'instauration des Plans de Développement des Itinéraires de Randonnée (PDIPR) ; l'autre est menée par la Fédération Française de Randonnées Pédestres qui a développé les itinéraires de Grandes Randonnées les GR®.

Les PDIPR sont des documents administratifs qui visent la protection et le développement du patrimoine des chemins pédestres dans les Départements. Ils relèvent de politiques plus ou moins développées des Conseils Généraux visant à développer la randonnée, à mettre en valeur et à promouvoir les itinéraires. Les itinéraires de promenade et de randonnée non motorisée sont institués par la loi sans distinction des types de randonnée. Les PDIPR ont pour objectif de favoriser la découverte des sites naturels et de paysages ruraux en développant la pratique de la randonnée, la continuité des itinéraires et la conservation des chemins ruraux. Les PDIPR implique une protection juridique des chemins, notamment des chemins ruraux. L'obligation de maintien ou de rétablissement de la continuité ne concerne que les chemins ruraux et pas ceux du domaine privé des particuliers. L'inscription des chemins privés dans le PDIPR dépend de l'accord du propriétaire, concrétisé par une convention de passage signée avec le Département.

L'autre politique en matière de chemins de randonnée est menée par la Fédération Française de la Randonnée Pédestre qui s'est donnée comme mission première depuis plusieurs décennies de « créer et baliser les itinéraires de randonnée pédestre ». La Fédération a ainsi doté le territoire français de 65 000 km de sentiers de Grande Randonnée (GR® et GR de Pays®), 115 000 km d'itinéraires de Promenade et Randonnée (PR®) soit, au total, un réseau de 180 000 km reconnus et entretenus par quelque 6 000 baliseurs bénévoles adhérents de la Fédération. La Fédération assure un travail de repérage des sites les plus intéressants, homologation, balisage... et vise à préserver la qualité des itinéraires ainsi que celle de leur signalétique. La Fédération bénéficie pour cela d'aides publiques nationales, départementales et locales.

**Tableau 10 – Droit de propriété et paysage**

Suisse	France
Pas de propriété collective du paysage reconnue juridiquement	Pas de propriété collective du paysage reconnue juridiquement
Paysage approprié via la propriété foncière individuelle ou collective ou publique	Paysage approprié via la propriété foncière individuelle ou collective ou publique (domaniale)
Un droit d'accès aux forêts et pâturages garanti par le Code civil (art 699)	Accès autorisé, toléré ou encadré par le propriétaire du fonds qui a le droit de se clore et de disposer de son bien

*Ainsi comme le résume le Tableau 10, on peut conclure, concernant les droits de propriété et d'usage des biens et services paysagers, à des similarités importantes entre les deux pays sauf pour ce qui concerne le droit d'accès aux forêts et pâturages dont l'ouverture est plus encadré juridiquement en Suisse (droit d'accès garanti) qu'en France (pas de droit d'accès garanti). En revanche dans les deux pays on note l'existence d'un domaine public ou d'un domaine géré par des personnes publiques accessible. On peut donc s'attendre à une certaine similarité des régulations d'usage des biens et services paysagers dans les deux pays sauf pour ce qui concerne les accès aux paysages des forêts et des montagnes.*

### **III. Les politiques paysagères et à incidence paysagère**

#### **A. La place du paysage en France et en Suisse**

La France et la Suisse ont ratifié la Convention européenne du paysage qui a été adoptée par le Conseil de l'Europe le 20 octobre 2000. Cette convention du Conseil de l'Europe vise à s'appliquer « à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés » (Art 2 de la Convention européenne du paysage). Elle a pour objectifs de « promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages » ainsi que « d'organiser la coopération européenne dans ce domaine ». (Art 3 de la Convention européenne du paysage). Elle engage chaque pays signataire « à reconnaître juridiquement le paysage », à « définir et mettre en œuvre des politiques du paysage », « à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, de des autres acteurs concernés » et « à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique ». (Art 5 de la Convention européenne du paysage).

Bien que la France et la Suisse aient signé toutes deux la Convention européenne du paysage, dit « Convention de Florence » du 20 octobre 2000, leur approche juridique du paysage est sensiblement différente, notamment au regard de la hiérarchie des normes entre le système fédéral helvétique et le système « centralisé » français. Ainsi, l'article 78 de la Constitution fédérale Suisse précise que la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches doit « ménager les paysages, la physionomie des localités, les sites naturels et les monuments naturels et culturels ». En Suisse, les cantons ont compétence en matière de paysage, d'autant que la Loi fédérale relative à la protection de la nature adoptée en 1966 leur impose « de prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques » (art.3 LPN). En

France il n'y a pas de portée constitutionnelle de la préservation du paysage. En effet, la Charte de l'environnement adoptée le 1er mars 2005 reste muette à propos du paysage.

Si le droit Suisse donne au paysage une portée constitutionnelle, le droit Français a pris des dispositions particulières concernant le paysage avec la loi relative à la protection et la mise en valeur du paysage de 1993 dite loi « paysage ». Cependant en France, la législation en matière de paysage, même si elle a vu la création ou la modification d'instruments, reste assez éclatée dans d'autres secteurs d'action publique : urbanisme, protection de la nature (loi de 1976), et plus récemment politique agricole. En Suisse, le paysage dans l'action publique relève de la même problématique. Par ailleurs, outre l'inscription constitutionnelle en Suisse, la Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT) met en exergue des objectifs généraux en matière de nature et de paysage, ainsi que des objectifs sectoriels (concernant les politiques sectorielles).

*L'inscription constitutionnelle du paysage en fait un élément qui doit être intégré aux politiques publiques fédérales et cantonales en Suisse. En France le droit de l'environnement reconnaît la sauvegarde et la valorisation du paysage comme d'intérêt général depuis la loi de 1976 pour les aspects naturels et plus largement depuis la loi 1993 relative au paysage. Même de nature distincte, ces deux approches devraient conduire à ce que les politiques publiques en place à l'échelle des territoires viennent conforter les droits d'usage des biens et services paysagers des observateurs du paysage tant autochtones qu'allochtones.*

## **B. Les politiques paysagères**

Nous avons tenté de distinguer dans notre analyse les politiques paysagères et les politiques à incidence paysagère. Dans le premier cas il s'agit des politiques mises en place dans un but explicite de sauvegarde du paysage. Dans le second il s'agit des politiques publiques à incidence spatiale qui sont toutes *a priori* susceptibles d'entraîner des conséquences sur le paysage. Elles peuvent donc être considérées comme des politiques à incidence paysagère.

Cette distinction reste cependant relativement mal aisée, car l'objectif de protection et de valorisation du paysage est souvent intégré à d'autres politiques sectorielles du fait, justement, de leur incidence sur les paysages. A l'instar d'autres politiques d'environnement, les politiques paysagères ne correspondent pas à des politiques sectorielles *stricto sensu*. Nous avons cependant cherché à mettre en évidence l'influence des politiques paysagères sur les politiques à incidence paysagère dont elles entreprennent de corriger les effets jugés néfastes. La description des politiques paysagères permet donc de mettre le doigt sur les principales politiques à incidence paysagère.

On peut constater que l'évolution des politiques paysagères a été quasi-conjointe en Suisse et en France, tant au niveau de la définition de l'objet (du problème) que de la manière d'intervenir (Hypothèse d'intervention et instruments). Le Tableau 11 fournit un aperçu de cette évolution comparée entre la France et la Suisse<sup>19</sup>. Ainsi, il est possible de mettre en évidence des phases de l'évolution des politiques paysagères au cours du XX<sup>e</sup> siècle dans ces deux pays.

---

<sup>19</sup> Cf. description plus détaillée de l'évolution historique des politiques paysagères dans la thèse de J-D. Gerber (2005) et dans le Working paper de l'IDHEAP sur l'évolution du régime du paysage en France (à paraître).



Tableau 11 – Politiques paysagères en France et en Suisse

<b>France</b>	La protection d'objets ponctuels (1906-1957)	Le double mouvement de protection des paysages naturels et urbains (1957-1993)		Organiser la protection du paysage dans les politiques publiques de protection et d'exploitation (1993-)
<b>Suisse</b>	La protection d'objets ponctuels (1874-1962)	La protection par zones (1962-1983)	La protection des biotopes (1983-1991)	L'utilisation mesurée de l'environnement sur l'ensemble du territoire (1991-)

Dans les deux pays on relève comme point de départ (fin du XIX<sup>e</sup> et début du XX<sup>e</sup>) la protection d'éléments remarquables et ponctuels du paysage. Il s'agit avant tout de protéger certains éléments ponctuels du territoire perçus comme particulièrement menacés ou/et dignes de sollicitude. La différence majeure entre la France et la Suisse réside dans le fait que la protection en France est juridiquement définie, quand en Suisse elle reste d'ordre privé et associatif. A la fin du XIX<sup>e</sup>, les outils de protection des monuments historiques vont être adaptés aux monuments naturels en France et définis juridiquement dans les lois sur la protection des sites et monuments de 1906 puis de 1930.

A *Contrario*, en Suisse, la protection des paysages n'est pas prise en charge politiquement au niveau de l'Etat fédéral, elle est l'apanage en Suisse de deux associations dont la création intervient au début du XX<sup>e</sup> siècle : la Ligue suisse du patrimoine national (Schweizerische Vereinigung für Heimatschutz) et la Ligue suisse pour la protection de la nature (Schweizerischer Bund für Naturschutz). Ainsi, en Suisse la protection des paysages n'est alors pas encore considérée comme un enjeu politique au niveau national. Les causes défendues par les associations ne rencontrent certains échos qu'au niveau cantonal, où la législation se développe progressivement<sup>20</sup>. La création en 1914 du premier Parc national d'Europe en Basse Engadine est le résultat d'une initiative privée émanant conjointement de la Société helvétique des sciences naturelles (Schweizerische Naturforschende Gesellschaft) et de la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature.

A partir de la fin des années 50 et du début des années 60 on assiste à un changement dans les politiques paysagères : vont être adoptées, en France et en Suisse, des dispositions juridiques aux ambitions élargies et visant à la protection de portions du territoire au regard de leur valeur (écologique, esthétique, etc.). Cette étape correspond à une logique de protection par zones.

En Suisse, la loi pour la protection de la nature et du paysage (LPN) de 1966 constitue un pas important dans le sens de la reconnaissance d'une certaine spécificité de la protection du paysage, mais aussi des nouvelles conceptions de l'écologie. Le paysage est désormais une affaire publique et sort ainsi du seul domaine privé et associatif. L'inscription de l'article 24sexies dans la Constitution, ainsi que la loi sur la protection de la nature et du paysage de 1966 qui en résulte, constituent le premier fondement constitutionnel explicite du droit conféré à l'Etat (fédéral et cantonal) de disposer de la nature et du paysage dans la mesure où

<sup>20</sup> Seuls trois cantons disposent au tournant du siècle d'une loi sur la protection des sites et des monuments : Vaud depuis 1898, Berne depuis 1900 et Neuchâtel depuis 1902. Les autres cantons les suivront néanmoins au cours de la première décennie du 20<sup>e</sup> siècle. Reste que la plupart sont opposés à l'idée d'une réglementation fédérale.

ils sont investis de la responsabilité de leur protection. La loi sur la protection de la nature et du paysage de 1966, qui prend la forme d'une législation d'exécution cantonale, consiste avant tout en une concrétisation et un développement des principes fondamentaux énoncés dans l'article constitutionnel correspondant, en particulier celui « *de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien* » (art. 1. al. 1 let. a LPN). Les compétences de la Confédération restent en principe relativement limitées, même si elles ont été sensiblement élargies par la suite à l'occasion de l'adoption en 1987 de l'alinéa 5 de l'article constitutionnel suite à l'initiative populaire sur la protection des zones marécageuses (*Rothenthurm*). Les tâches de protection restent donc du domaine de compétence des cantons. Par ailleurs, ces dispositions reconnaissent aux utilisateurs du paysage des droits au travers du droit de recours des Organisations Non Gouvernementales (ONG) environnementales contre les décisions de l'État fédéral et cantonal, qui correspond à la protection juridique de l'intérêt des utilisateurs du paysage que ces ONG sont censées représenter.

En France, à partir de la fin des années 50, deux orientations se distinguent d'une part la mise en place de dispositifs de protection des milieux et d'autre part, des zones urbaines vont aussi faire l'objet de mesures spécifiques. On assiste à un double mouvement de protection des paysages naturels et urbains.

Au niveau des paysages urbains, la mise en place de la directive relative aux « zones sensibles » en 1960, puis des secteurs sauvegardés en 1962 avec la Loi Malraux, relève de dispositifs de protection des paysages urbains : une zone urbaine était classée en secteur sauvegardé pour son « *caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non* » et ainsi, soumise à des règles particulières. De nombreux centres historiques de villes françaises ont ainsi été classés en secteur sauvegardé.

Au niveau de la protection des paysages naturels, le dispositif mis en place à partir de la fin des années 50 s'organise autour de trois formes de protection :

- les réserves naturelles correspondant à une protection réglementaire sur des espaces restreints (modification en 1957 de la loi de 1930 relative à la protection des sites et monuments) ;
- les parcs nationaux qui correspondent à une protection essentiellement réglementaire sur des espaces (plus vastes) peu habités (loi du 22 juillet 1960)
- les parcs naturels régionaux (décret du 1er mars 1967) qui correspondent à la protection « contractuelle » de zones rurales habitées.

Ce dispositif se voit renforcé avec l'adoption en 1976 de la loi relative à la protection de la nature. La loi « nature » de 1976 établit comme relevant de l'intérêt général, donc de l'action de la collectivité, « la protection des espèces et espaces naturels et des paysages ». Par là, elle donne un « statut juridique » à la nature et aux éléments qui la composent. Elle rend ainsi « explicite » le principe de « protection de la nature », jusque là demeuré implicite. (Fromageau Camproux-Duffrène et Durousseau (eds), 2007 : 19)

En Suisse, se distingue une troisième étape avec la mise en place de la protection d'espaces naturels élargis (biotopes et écosystèmes) et de l'introduction du principe de protection « intégrale » pour certains biotopes (paysages marécageux). Cette étape se caractérise par l'adoption en 1983 de la Loi sur la Protection de l'Environnement (LPE) et les révisions en



1985 et 1987 de la Loi sur la Protection de la Nature, mais aussi par l'acceptation de l'initiative populaire dite de *Rothenthurm* et la modification de l'article 24sexies de la Constitution en 1987. Suite à l'initiative dite de *Rothenthurm*, les compétences de l'État fédéral en matière de protection des paysages ont été considérablement développées, aux dépens de celles des cantons.

En Suisse comme en France, à partir des années 90, le terme de biodiversité devient le *leitmotiv* de politiques de sauvegarde qui doivent comprendre tous les éléments de l'occupation du territoire, y compris les économies forestière et agricole. Cependant, à cette même époque est votée en 1993 en France une loi relative au « paysage » en tant qu'objet de protection spécifique, qui élargit la conception « naturaliste » du paysage. Cette loi a comme objectif la « protection et la mise en valeur des paysages » qu'ils soient « naturels, urbains, ruraux, banals ou exceptionnels. ». Elle vient compléter la loi « Montagne » de 1985 et la loi « Littoral » de 1986. Comme elles, la loi paysage est surtout une loi d'aménagement et d'urbanisme et met en place ou réforme des instruments de ces secteurs : directives de protection et de mise en valeur du paysage, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), chartes de Parc Naturel Régional (PNR).

Les directives « paysagères » ont pour vocation la gestion « des territoires remarquables par leur intérêt paysager » en fixant des orientations et des principes fondamentaux concernant la qualité des constructions et les conditions de réalisation des travaux, ainsi que des recommandations. Ces territoires sont définis par l'Etat en concertation avec les collectivités territoriales concernées.

Les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) ont un champ d'application large, elles peuvent ainsi être mises en œuvre autour des monuments, des quartiers et des sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique.

La loi « Paysage » précise les missions assignées aux parcs naturels régionaux notamment « en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel » (Article L333-1 du code de l'environnement). Chaque Parc doit réaliser une charte qui « *détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre.* » (Article L333-1 du code de l'environnement). Elle crée aussi l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme à la charte du Parc.

En Suisse, la question paysagère est intégrée d'une manière forte aux politiques de protection de la nature et d'aménagement du territoire. La Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT), adoptée par le Conseil fédéral le 19 décembre 1997, poursuit les buts « paysagers » suivants :

- renforcer la prise en compte des intérêts de la nature, du paysage et du patrimoine culturel dans les activités à incidence spatiale de la Confédération (en leur fixant des objectifs contraignants) ;
- encourager une évolution du paysage harmonieuse et conforme aux principes du développement durable ;
- garantir la cohérence de la politique de la Confédération par rapport à la nature et au paysage ;
- favoriser le dialogue entre tous les partenaires (en particulier les cantons) concernés par l'exécution des tâches fédérales ;

- faire connaître aux cantons les mesures que la Confédération prévoit d'appliquer dans le domaine de la protection de la nature, du paysage et du patrimoine culturel.

De plus, la révision partielle de la LPN du 6 octobre 2006 a conduit à la création de trois catégories de parcs naturels et paysagers d'importance nationale : les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains. Ces parcs correspondent à des territoires à forte valeur naturelle et paysagère. Plus particulièrement, les parcs naturels régionaux correspondent à de vastes territoires à faible densité d'occupation qui se distinguent par un « *riche patrimoine naturel et culturel et où constructions et installations s'intègrent dans le paysage rural et dans la physionomie des localités.* » (Art. 23g de la LPN Suisse). Ces Parcs ont pour objet à l'instar des Parcs Naturels Régionaux français de conserver et de mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage.

*Ainsi, dans les deux pays étudiés on constate qu'une politique paysagère a été progressivement mise en place, soit pour protéger ou préserver directement les paysages, soit en associant la protection du paysage à d'autres actions à incidences paysagères. Toutefois, en France les instruments des politiques paysagères à disposition des différents acteurs apparaissent plus formalisés qu'en Suisse. On peut donc s'attendre à une plus grande capacité à mettre en place un système de gestion des paysages à une échelle territoriale donnée en France qu'en Suisse.*

### C. La question des servitudes publiques

Avec la construction de droits positifs suisse et français, la législation va fixer des limites et des contraintes au libre exercice du droit de propriété afin de faire respecter d'autres intérêts : l'intérêt d'autres personnes privées et l'intérêt général. Au final, même si le propriétaire reste le maître du sol, il n'en est pas moins limité dans sa pratique par l'intérêt supérieur de la nation.

Ainsi, les droits de propriété ne peuvent être pensés de manière isolée des politiques publiques, car la libre disposition de propriété privée est limitée par l'action publique, en France comme en Suisse, et cela plus précisément dans deux cas : d'une part le cas de l'expropriation pour cause d'utilité publique et d'autre part le cas des servitudes publiques (réglementaires).

A cet égard, le droit suisse considère ces deux cas de figure comme des expropriations rejoignant ainsi la notion juridique de *taking* en droit anglo-saxon mais aussi les sciences économiques. La loi suisse distingue deux types d'expropriation : formelle et matérielle. L'expropriation formelle correspond à la perte de la totalité du droit de propriété sur le sol tandis que l'expropriation matérielle correspond à la conséquence de la mise en place de servitudes, de zonage, etc. (Nahrath, 2003). En France, ces deux cas de figure existent et ne sont pas traités de la même façon : indemnisation de l'expropriation (formelle) et non indemnisation des servitudes d'utilité publique.

Ainsi il existe une différence fondamentale entre la France et la Suisse concernant les servitudes publiques : elles sont « compensées » en Suisse (Nahrath, 2003) et non compensées en France.

Pour finir cette analyse des régimes nationaux de la ressource paysage nous avons tenté d'évaluer, en première analyse, le degré d'étendue et de cohérence du régime tel qu'il ressort des textes juridiques et des politiques publiques nationales.

#### **D. Etendue et cohérence des régimes institutionnels de la ressource paysage dans les deux pays**

Cette évaluation repose sur le croisement des deux types de règles source de régulation des usages de la ressource paysage : les règles de droit privé (système régulateur) et les règles introduites par les politiques publiques paysagères ou à incidence paysagère.

##### **I. Le cas de la Suisse**

À la considération de l'évolution du système régulateur et des politiques publiques paysagères suisses (Tableau 12), il apparaît que ces deux dimensions du régime se sont étoffées petit à petit au cours du 20<sup>e</sup> siècle. Cette évolution ne s'est toutefois pas faite en parallèle : les principaux éléments du système régulateur ont déjà été posés dans la première phase allant de 1874 à 1962. Les étapes suivantes ont surtout vu une limitation progressive des prérogatives des propriétaires fonciers au profit des utilisateurs du paysage (zonage, droit de recours, étude d'impact).

Le Tableau 12 permet de conclure à une *augmentation générale de l'étendue absolue* du régime ; il ne permet toutefois pas de se prononcer avec certitude sur l'évolution de l'étendue relative. En effet, seule une étude historique précise des usages du paysage permettrait de mettre en évidence que les services paysagers perçus aujourd'hui en tant que tels l'étaient également dans les décennies qui précèdent. Le paysage est un construit social qui par définition change dans le temps (et l'espace). Il est donc nécessaire de tenir compte de ces changements lors de l'analyse de son étendue.

La qualification de la **cohérence** au niveau national se heurte elle aussi à plusieurs difficultés.

D'une part, la qualification de la cohérence interne aux politiques publiques paysagères est compliquée par le fait que, comme cela a été souligné, toutes les politiques à incidences spatiales (soit la grande majorité des politiques publiques) sont susceptibles d'avoir des effets sur le paysage. La politique d'aménagement du territoire, grâce à la planification de l'utilisation de l'espace, est venue coordonner quelque peu l'impact des autres politiques publiques sur le paysage, mais une appréciation globale de la cohérence interne nécessiterait une étude plus approfondie.

D'autre part, comme cela a été mis en évidence plus haut, le système juridique Suisse exclut en principe toute propriété sur le paysage ; les tentatives d'appropriation sont toutes le résultat de stratégies indirectes. Dès lors, la cohérence interne au système régulateur, ainsi que la cohérence entre système régulateur et politiques publiques, ne peuvent être que faibles, car le système régulateur du paysage n'est précisément pas prévu en tant que tel par le droit. Face à l'augmentation des usages du paysage, les incohérences ont tendance à augmenter.

Cette constatation nous a incité à introduire le concept de cohérence institutionnelle qui s'attelle précisément à rendre compte du fait que, dans certaines circonstances particulières (p. ex. dans le contexte d'arènes de discussion), la résolution des rivalités est différente de ce que laisserait supposer la configuration des droits et des politiques publiques mobilisés par les acteurs en conflit. Toutefois, la cohérence institutionnelle ne peut faire l'objet d'une analyse

qu'au niveau local (éventuellement régional), car elle suppose la mise en évidence précise des liens qui unissent les acteurs en situation de rivalité.

Ces observations doivent inciter l'analyste à la prudence avant de vouloir qualifier l'évolution du régime de manière globale.

**Tableau 12 – Représentation chronologique de l'évolution du système régulateur (SR) en fonction des quatre phases de développement des politiques publiques (PP).** Les éléments des politiques publiques influençant de manière significative le système régulateur sont mis en évidence dans la 3<sup>e</sup> colonne. *Abréviations* : accès (A), propriété intellectuelle (PI), propriété foncière (PF)

Politiques publiques : phases de développement	Système régulateur : Principaux éléments du système régulateur	Éléments procéduraux des PP influençant le système régulateur	Dimensions du SR
1874 à 1962	1886 : Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques 1907 : Code civil suisse (art. 641, art. 699 al. 1) 1922 : Loi fédérale concernant le droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques 1924 : Loi sur le service des postes 1948 : Loi fédérale sur l'aviation	1966 : Introduction du droit de recours des organisations (LPN)	PI PF, A PI A A PF
1962 à 1983	1971 : Convention universelle sur le droit d'auteur révisée à Paris le 24 juillet 1971 (entrée en vigueur pour la Suisse le 21 septembre 1993)  1978 : Ordonnance sur l'octroi de concessions aux téléphériques	1972 : Introduction du zonage dans l'aménagement du territoire (AFU en matière d'aménagement du territoire)	PI PF A
1983 à 1991	1985 : Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre	1983 : Introduction de l'étude d'impact sur l'environnement (LPE)	PF A
1991 à 2005	–		

## 2. Le cas de la France

Les mêmes constats peuvent être produits pour le cas français (Tableau 13). La construction du régime et l'**étendue** des biens et services paysagers régulés dans ce cadre ont été progressivement mis en place au cours du temps, qui permet aujourd'hui de disposer d'un cadre régulateur relativement étendu. Ainsi, les principaux éléments des droits de propriété du

système régulateur actuel, notamment en ce qui concerne la propriété foncière ont été posés dès le début du XIX<sup>e</sup> (Code civil de 1804), alors que le XX<sup>e</sup> a surtout vu, d'une part le développement des droits relatifs à la propriété intellectuelle (droit d'auteur) et une limitation progressive des prérogatives des propriétaires fonciers au profit des utilisateurs du paysage (zonage, étude d'impact, etc.).

En revanche on peut supposer que, comme dans le cas de la Suisse, la **cohérence** de ce régime reste encore à parfaire : d'une part en l'absence d'un droit de propriété spécifique sur le paysage qui conduisent ses usagers à développer des stratégies d'appropriation diverses mais surtout, Face à l'augmentation des usages du paysage, les incohérences entre modes de régulation auront tendance à augmenter.

**Tableau 13 – Représentation chronologique de l'évolution du système régulateur (SR) en fonction des quatre phases de développement des politiques publiques (PP).** Les éléments des politiques publiques influençant de manière significative le système régulateur sont mis en évidence dans la 3<sup>e</sup> colonne. *Abréviations* : accès (A), propriété intellectuelle (PI), propriété foncière (PF)

Politiques publiques : phases de développement	Système régulateur : Principaux éléments du système régulateur	Éléments procéduraux des PP influençant le système régulateur	Dimensions du SR
XIX <sup>e</sup> siècle	1804 : Instauration du Code civil (définition du régime de la propriété en France) 1824 : loi relative à la distinction et définition des grandes routes et des chemins vicinaux 1836 : loi reconnaissant juridiquement les chemins vicinaux 1881 : loi relative aux chemins ruraux		PF, PI et A  PF et A  PF et A  PF et A
La protection d'objets ponctuels (1906–1957)	1886 : Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques  1946 : Dispositions relatives au statut du fermage 1952 Convention de Genève relative au droit d'auteur	1906 : Loi sur les sites et monuments naturels 1930 : Loi sur les sites et monuments naturels (remplaçant le loi de 1906) 1930 : instauration du périmètre de protection 1943 : Loi sur l'urbanisme et Réforme de loi de	PI  PF  PF  PF  PF  PI

Politiques publiques : phases de développement	Système régulateur : Principaux éléments du système régulateur	Éléments procéduraux des PP influençant le système régulateur	Dimensions du SR
La protection par zones et de biotope (1957–1992)	<p>1957 : Loi relative au droit d’auteur</p> <p>1959 : Ordonnance relative aux voies communales et chemins ruraux.</p> <p>1971 : Convention universelle sur le droit d’auteur révisée à Paris le 24 juillet 1971</p> <p>1985 : Loi relative au droit d’auteur</p> <p>1991 : loi relative à la circulation des véhicules motorisés dans les espaces naturels</p> <p>1992 : Instauration du Code de la propriété intellectuelle</p>	<p>1957 : décret de création des réserves naturelles</p> <p>1962 : Loi de création des parcs nationaux</p> <p>1962 : Loi Malraux : création des secteurs sauvegardés</p> <p>1976 : loi relative à la protection de la Nature : Etude d’impact, arrêté de protection biotope, réserve naturelle, etc</p> <p>1983 : Lois de décentralisation : création des ZPPAU, des PDIPR, etc.</p> <p>1985 : loi « Montagne »</p> <p>1986 : loi « Littoral »</p>	<p>PI</p> <p>PF et A</p> <p>PF et A</p> <p>PF et A</p> <p>PF</p> <p>PI</p> <p>PF</p> <p>PF et A</p> <p>PI</p> <p>PF PF A</p> <p>PI</p>
Organiser la protection du paysage dans les politiques publiques de protection et d’exploitation (1993– 2008)	<p>2006 : instauration du Code Générale de la Propriété des personnes publiques</p>	<p>1993 : Loi Paysage</p> <p>1995 : Loi Renforcement de la protection de l’environnement</p> <p>2000 : Convention européenne du Paysage</p> <p>2005 : Charte de l’environnement</p> <p>2008 : Loi Grenelle de l’environnement I</p>	<p>PF PF</p> <p>PF</p> <p>PF</p>

*Pour conclure ce chapitre sur le régime institutionnel du paysage en Suisse et en France on retiendra les quelques caractéristiques suivantes :*

*Les règles de droit civil comme les politiques publiques encadrent les usages des biens et services paysagers. L'accès et l'usage des biens et services paysagers sont a priori encadrés principalement par le droit de propriété qui détermine la capacité d'accès au paysage. Ce droit de propriété apparaît relativement similaire dans les deux pays à cet égard mais on note une différence importante : le libre accès aux forêts et pâturage en Suisse, l'accès libre au domaine public en France.*

*Par ailleurs, les instruments des politiques publiques paysagères apparaissent plus développés en France qu'en Suisse mais on constate une prise en compte plus indirecte du paysage en Suisse via notamment la capacité d'indemnisation des servitudes réglementaires.*

*Il reste que la cohérence entre l'ensemble de ces règles juridiques et des politiques publiques liées au paysage n'est pas réellement instituée dans les deux pays. Tout au plus pouvons nous anticiper une plus grande capacité à mettre en place des instances de gestion du paysage en France (et plus récemment en Suisse) via l'existence des Parcs Naturels régionaux.*

*Les analyses de cas qui sont synthétisées dans le chapitre suivant mettent en exergue les droits et politiques publiques concrètement mobilisés dans le cadre de territoires spécifiques.*



## Chapitre 3. LES ÉTUDES DE CAS

Les études de cas ont consistées à identifier et décrire les enjeux paysagers dans les zones retenues ainsi que les rivalités entre acteurs, latentes ou exprimées. Ces analyses se sont appuyées sur la récolte et l'étude de documents (registres d'enquêtes publiques, rapports, articles de presse...) lorsque ces derniers existent et sur des entretiens auprès d'acteurs clefs. Les rivalités ainsi identifiées permettent d'établir une liste des différents usagers de la ressource paysage et des acteurs qui les représentent. C'est donc sur la base de cette liste que nous avons établi les entretiens à mener dans chaque cas. Par l'intermédiaire de ces entretiens, nous avons tenté de percevoir quels étaient les usages que ces acteurs ont de la ressource paysagère et également sur quelles sources de droit ils fondaient ces usages.

### I. Protocole d'étude

Les études de cas ont été menées en plusieurs étapes.

Dans un premier temps, à l'aide de recherches dans la littérature et d'entretiens, les points de rivalité d'usage autour de la ressource paysage ont été mis en évidence sur chaque site. Chaque rivalité ou conflit a été analysé en mettant en relation les acteurs en présence et les différents services paysagers utilisés. Chaque situation de rivalité a été définie comme le cœur d'un sous-cas. Le périmètre d'étude final a été choisi de façon à ce qu'il englobe le territoire qui subit l'influence des rivalités ou conflits décrits dans chaque sous-cas.

Les étapes suivantes ont consisté à relever les éléments de régulation permettant de caractériser le régime institutionnel de la ressource. D'un côté, les politiques publiques guidant l'action des différents acteurs (lois nationales, cantonales ou régionales, règlements communaux, plans de zone, statuts...) ont été mises en évidence, de l'autre, les systèmes de propriétés, de disposition et d'usage de ressources dites « fondamentales », influençant le paysage (système de droits de propriété) ont été analysés. Aussi bien pour les politiques publiques que pour le système de droits de propriété, l'analyse a été menée sur une vingtaine d'années. En outre, ont été identifiées deux étapes dans le processus de construction de la régulation des usages du paysage : une situation initiale (t-1) correspondant à la situation existante au début de la période analysée et une situation finale (t0) correspondant à la situation de la régulation après changement de régime institutionnel. Ce ou ces changements sont déterminés par des événements, qui ont été identifiés par l'équipe, et considérés comme significatives du processus de régulation constaté. Cette dichotomie (relativement artificielle) a été introduite de manière à faciliter la comparaison des cas et de leur régime institutionnel. En effet, notre hypothèse principale portant sur l'établissement d'une gouvernance du paysage, nous avons cherché à voir dans nos études de cas, l'influence de l'émergence d'un acteur particulier : le parc naturel régional pour le cas du Chasseral (CH), de la Confluence et de la Brenne (F) et la société UNESCO pour le cas d'Aletsch (CH). Nous avons ainsi cherché à confronter particulièrement nos hypothèses sur la cohérence institutionnelle du régime.

Sur cette base empirique, la caractérisation du régime institutionnel et, indirectement, de ses effets sur la ressource a pu être entreprise. Cela concerne aussi bien son étendue aux moments  $t_{-1}$  et  $t_0$ , que sa cohérence institutionnelle et substantielle, qui constituent les paramètres principaux permettant de qualifier un régime (Knoepfel et al. 2001).

Dans la suite de ce chapitre chaque cas d'étude sera présenté en mobilisant la même structure : présentation du cas, analyse du régime institutionnel, effets du régime sur le paysage. A la fin de chaque cas seront mises en exergue les spécificités du cas en termes de biens et services paysagers mobilisés, d'acteurs et de régulation des usages.

## II. Cas du Chasseral<sup>21</sup>

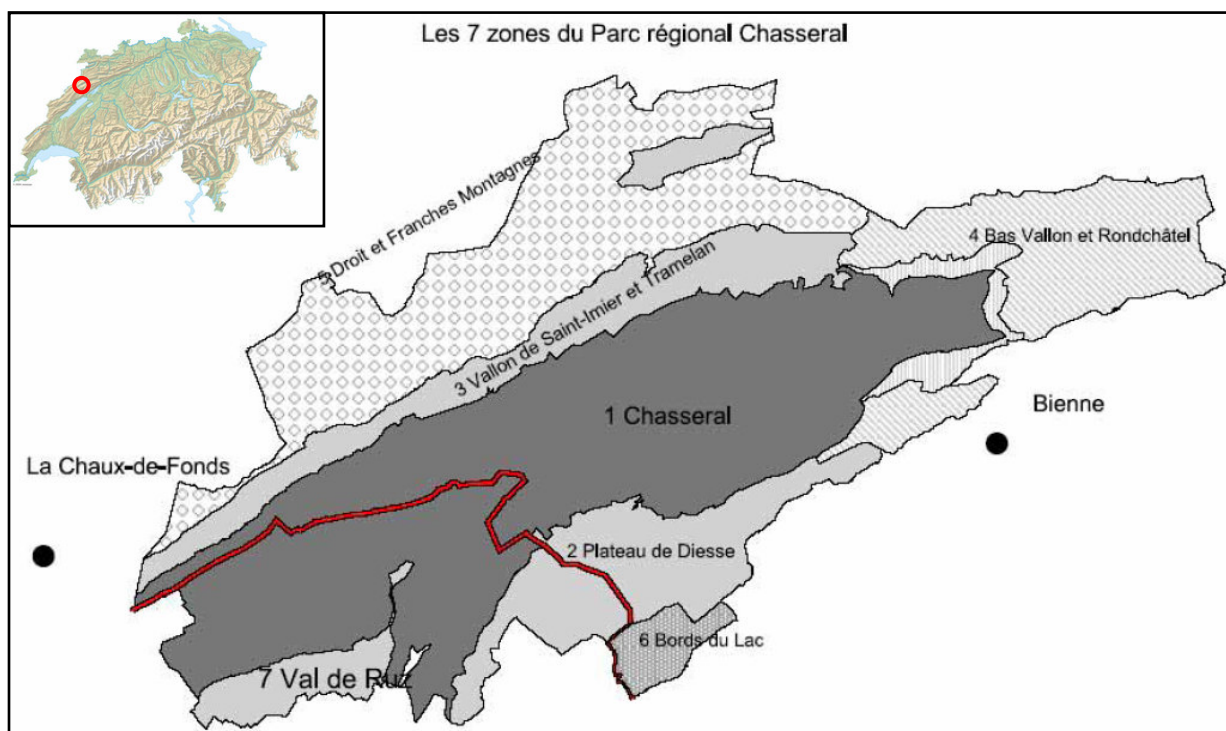
### A. Présentation de l'étude de cas

#### I. Caractéristiques géographiques et institutionnelles

Le territoire pris en compte dans la présente étude englobe le massif de Chasseral, dans le Jura suisse<sup>22</sup>. La montagne du Chasseral est le point culminant du Jura du Nord (1607 m), située au centre du triangle formé par les villes de Bienne (BE), Neuchâtel (NE) et la Chaux-de-Fonds (NE). Elle offre un panorama sur le plateau suisse et les Alpes au Sud, et sur le Jura suisse et français et les Vosges au Nord. 24 communes bernoises et une dizaine de communes neuchâteloises sont potentiellement concernées, en plus des villes-portes, par le processus de regroupement initié par le projet de Parc naturel régional de Chasseral<sup>23</sup>.

Le découpage du territoire du parc peut être subdivisé en sept zones qui se caractérisent par des spécificités propres dont le parc doit tenir compte dans sa planification.

**Figure 10 - Carte des huit régions potentielles composant le massif (étendu) de Chasseral. En rouge, la frontière cantonale**



<sup>21</sup> Cette synthèse a été rédigée par F. Pousset à partir de l'étude de cas rédigée par JD Gerber.

<sup>22</sup> Le périmètre du parc régional de Chasseral est plus large que le massif proprement dit qui constitue le noyau autour duquel le projet a démarré. Dans cette étude, nous renoncrons toutefois à traiter de l'ensemble du périmètre. Cela permet de se concentrer sur une unité géographique homogène – le massif de Chasseral – et de resserrer la problématique.

<sup>23</sup> Selon la modification de la Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) qui entrera en vigueur en juillet 2007.

L'aire du futur parc régional Chasseral est concernée par un grand nombre d'institutions et autres organisations d'intérêt public. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut notamment mentionner : 2 Cantons, 6 districts, 4 régions de montagnes, Deux « conseils », Quatre associations de Maires, 32 communes, un grand nombre de syndicats, etc.

À l'avenir, cette complexité actuelle devrait cependant être simplifiée. Premièrement, le Canton de Berne va mettre en place sa réforme administrative, en regroupant les districts et les unités administratives décentralisées. Deuxièmement, le rôle, la taille et le fonctionnement des régions d'aménagement<sup>24</sup> seront revus en fonction de la nouvelle politique régionale et de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Troisièmement, plusieurs groupes de communes réfléchissent sérieusement aux possibilités de fusionner. Quatrièmement, le Canton de Neuchâtel est en train de réformer le fonctionnement de ses structures et, notamment, la collaboration entre communes et canton par la réalisation du Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN<sup>25</sup>).

## 2. L'impact des activités humaines sur le paysage

### Agriculture et sylviculture<sup>26</sup>

L'agriculture est très présente sur toute la surface potentielle du parc. Dans les zones d'altitude, elle est principalement tournée vers la production laitière et l'élevage. Dans les vallées et sur le plateau de Diesse, ces activités sont complétées par de la polyculture. Les bords du Lac se caractérisent quant à eux par une production exclusivement viticole. La vente directe de produits de la ferme est courante mais reste confidentielle. Outre leur rôle dans la restauration, les métairies<sup>27</sup> assurent la vente directe de produits locaux. Le massif ne compte que quelques exploitations certifiées « Bio ». Au cours des siècles, les multiples interventions humaines – qu'il s'agisse en particulier du défrichage des cimes, de l'exploitation de la forêt ou de l'entretien des pâturages boisés caractéristiques –, jointes à un climat rigoureux, ont permis le développement de prairies subalpines aussi riches en espèces que fragiles. Les pâturages boisés sont toutefois menacés car ils ont tendance à évoluer soit vers la forêt, soit vers le pâturage.

La forêt représente quant à elle une très grande partie (~40%) de la surface potentielle du Parc. Elle se concentre principalement dans les zones de pentes. L'exploitation extensive des dernières décennies lui confère une grande diversité naturelle. Aujourd'hui, le taux d'accroissement de la forêt est le double du volume exploité ce qui se traduit par une fermeture progressive à la lumière entraînant un appauvrissement progressif de la biodiversité.

Le territoire du parc régional Chasseral offre aussi la possibilité de pratiquer la chasse et la pêche. Ces activités sont bien réglementées et n'occasionnent pas de problèmes particuliers avec les autres usagers de ces milieux.

---

<sup>24</sup> Selon la définition de l'art. 97 sur l'organisation de l'aménagement local de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721.0).

<sup>25</sup> Adoptée dès 2000, la stratégie RUN (Réseau urbain neuchâtelois) vise à forger des associations de villes et de régions, plus puissantes que de simples communes. Pour rapprocher les Neuchâtelois, elle agit à la fois sur les transports, qui réduisent les distances physiques, et sur divers domaines de coopération entre acteurs publics et souvent privés (notamment promotion économique, équipements, culture, gestion publique).

<sup>26</sup> Source : Vogelsperger et al. 2006

<sup>27</sup> Une métairie est une ferme de montagne isolée qui offre un service de restauration.

### Tourisme

Le Chasseral jouit d'une large notoriété, aussi bien en Suisse que dans les régions frontalières, si bien que c'est un lieu d'excursion très prisé. Les excursionnistes s'y rendent pour profiter, selon l'ordre de préférence mis en évidence par Joly (1999), des panoramas, de la nature, du paysage, du site en tant que tel, de sa beauté, de sa tranquillité et des possibilités offertes en termes d'activités de loisirs (randonnées, tourisme équestre, VTT). En hiver, l'enneigement est globalement généreux, l'accès facile et les infrastructures de ski sont de bonne tenue pour une région de moyenne montagne et avantageuses financièrement. Les faibles risques d'avalanches ou de tourmentes font de la région un endroit prisé pour la randonnée à peaux de phoques ainsi que pour la raquette. Malgré cet attrait, l'économie globale de la région n'est pas basée sur le tourisme. Le tourisme génère d'ailleurs peu de valeur ajoutée dans la mesure où il s'agit essentiellement d'un tourisme d'excursion. Une petite tranche de la population et certains secteurs dépendent toutefois en partie du tourisme : les hôteliers du bord du lac et à Chasseral, les agriculteurs qui se tournent vers l'agritourisme, les remontées mécaniques et, dans une moindre mesure, les vigneron et la fromagerie.



Figure 11 – Chemins d'accès privé et sentier sur le site du Chasseral

### Patrimoine bâti

Le bâti dans le Parc régional Chasseral est hétérogène : villages-rues qui se sont développés avec l'essor de l'industrie, petits villages agricoles avec par la suite une forte vocation résidentielle à leurs abords. La seule installation ayant un impact paysager fort est la cimenterie Vigier avec ses carrières des cluses de Reuchenette et Ronchâtel (commune de Péry) et le site nouvellement exploité de « La Tscharnier » (commune de La Heutte).

### **3. Mesures de préservation des milieux naturels**

L'altitude élevée du massif de Chasseral permet à cette région de jouer le rôle de refuge pour de nombreuses espèces sauvages. La végétation sommitale de Chasseral est exceptionnelle à plus d'un titre. Elle comprend certaines espèces de plantes alpines qui ne sont présentes dans



le Jura suisse que sur le massif de Chasseral. Des dizaines d'autres plantes alpines relictées trouvent au Chasseral leur limite nord dans la chaîne jurassienne. En outre, de nombreuses plantes attrayantes font le bonheur des promeneurs. En ce qui concerne la faune, on y trouve notamment toute une série d'oiseaux liés aux pâturages d'altitude comme le Traquet motteux, le Venturon montagnard, le Pipit farlouse et l'Alouette lulu. D'autres espèces d'oiseaux sont liées aux forêts d'altitude richement structurées (Grand Tétrás, Bécasse des bois, Gélínotte, etc.). Au sein du périmètre élargi du Parc régional Chasseral, d'autres milieux abritent aussi une flore et faune remarquables. Citons notamment les pelouses sèches, ourlets thermophiles et chênaies buissonnantes du littoral, les prairies et pâturages maigres du Vallon de St-Imier et la mosaïque de biotopes humides des tourbières du massif de Chasseral et de la Montagne du Droit. La présence de très grandes surfaces de pâturages boisés est aussi un élément très important de maintien de la biodiversité.

Face aux changements des pratiques agricoles, l'entretien de ces milieux n'est souvent plus garanti. Souvent, ils sont d'ailleurs directement mis en danger par les nouvelles pratiques. La présence d'un nombre important de visiteurs constitue aussi une menace potentielle pour de nombreuses espèces sensibles au piétinement ou aux dérangements.

#### **4. Rivalités, choix de quatre sous-cas**

Chaque situation de conflit forme le cœur d'un sous-cas (explicité dans la partie « analyse du régime »). Les autres critères de choix ont trait à l'influence du conflit sur le paysage et à la représentativité du sous-cas par rapport aux problématiques de la protection du paysage.

Dans la présente étude de cas, quatre sous cas ont été analysés :

- Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés
- Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)
- Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité
- Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire (vs. le laisser-faire)

### **B. Analyse du régime institutionnel**

#### **1. Changement de régime**

La création du parc correspond à un changement dans la manière de concevoir la gestion du territoire de Chasseral :

- Il résulte d'une initiative visant à coordonner l'utilisation et la protection des ressources naturelles et culturelles ;
- Sa raison d'être est la prise en charge à un niveau supracommunal des problèmes à impact environnemental et paysager auxquels sont confrontées les communes ;
- Le périmètre retenu dépend des caractéristiques des ressources à gérer plutôt que de frontières administratives.

Il découle d'une modification de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) qui, en créant la base légale pour les parcs naturels régionaux, introduit en Suisse une nouvelle manière de considérer l'espace rural, dont le développement (durable) doit reposer sur des projets intercommunaux concrets, qui seuls seront susceptibles de recevoir le soutien de la Confédération.

Dans ce sens, on peut qualifier la création de la structure de gestion du futur parc de Chasseral comme un changement dans le régime du paysage. Ce changement s'étale sur plusieurs

années. La période 1997-2001 est retenue comme celle du changement de régime, bien que la modification de la LPN ouvrant la porte à la création des parcs naturels régionaux soit plus tardive puisqu'elle entre en vigueur en juillet 2007. En effet, le contenu de la modification, de même que celui de l'ordonnance, sont connus de longue date, dans les grandes lignes, par les acteurs concernés si bien qu'ils ont pu préparer leurs stratégies en conséquence.

### Le Plan directeur Chasseral

Le plan directeur Chasseral se base sur trois études sectorielles concernant le développement touristique, les problématiques spécifiques à la nature et au paysage et la question des transports. Le plan directeur a été soumis aux communes au cours de la procédure d'information et de consultation réalisée en mai 2001. Aujourd'hui, le plan directeur, en tant qu'outil d'aménagement contraignant pour les communes, n'est pas encore en vigueur, mais il structure déjà les débats en la matière.

### Projets amorcés

Les principaux projets développés et en cours depuis mai 2002 ont été :

- Nature et paysage : protection du Grand Tétras (réserve forestière, travaux en forêts, gestion des dérangements) ; protection et mise en valeur de la végétation sommitale ; lancement d'un projet de réintroduction du Sabot de Vénus (*Cypripedium calceolus*).
- Développement touristique et régional : parcours VTT ; réseau équestre ; promotion des produits régionaux.
- Gestion des transports et flux : signalisation des métairies et schéma de circulation ; nouvelle ligne de bus Nods-Chasseral ; brochure de promotion des transports publics.
- Éducation-Sensibilisation : journal du Parc Régional Chasseral ; travail avec les écoles (organisation d'une semaine hors cadre avec l'école de Corgémont, mise en place de visite chez des producteurs dans le cadre de la semaine du goût).

## **2. Situation précédant le changement de régime**

### Acteurs à influence globale

Outre les tâches qui leur sont confiées par le canton et par la Confédération, les communes se déterminent de manière autonome, par exemple pour différentes activités à fort impact spatial et paysager, telle que l'organisation du territoire communal. Elles jouent en outre un rôle central dans l'aménagement du territoire, puisque que leur planification en la matière – les plans d'affectations communaux – sont directement imposables aux particuliers (contrairement aux planifications cantonales et fédérales qui n'obligent que les communes ou les cantons). Il est donc particulièrement intéressant d'étudier les stratégies communales, puisqu'elles sont les acteurs publics qui sont le mieux à même de combiner les deux types d'instruments.

- Les différents services de l'administration cantonale bernoise mentionnés ci-dessous sont tous en charge d'un domaine de compétences avec un fort impact spatial et paysager :
- L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) est responsable des communes et de l'aménagement du territoire.

- L'office des forêts est responsable des planifications forestières (Plan de circulation forestière, réserve forestière, etc.) par le biais de sa Division forestière 8 du Jura bernois
- L'office de l'agriculture (OAN) s'occupe des questions qui concernent le monde agricole.
- Économie bernoise (BECO) est l'office responsable des instruments de la politique régionale.

L'administration cantonale neuchâteloise :

- Le Service de l'aménagement du territoire veille à la cohérence des actions du parc par rapport à la politique cantonale, notamment par rapport au RUN. Il intervient aussi dans le cadre de projets d'aménagements (itinéraires notamment).
- Le Service de la Faune, des Forêts et de la Nature (SFFN), comme son nom l'indique, est responsable de domaines qui concernent directement un parc naturel régional.
- Le Service de l'économie (NECO).
- Le Service de l'agriculture

Les associations suivantes sont membres de l'association du Parc depuis le début des travaux et sont toujours actives au sein du Comité :

- La principale « association régionale » du périmètre considéré, telle que définie en 1978 en vertu de la loi sur l'aide aux investissements en régions de montagne (LIM), est l'Association régionale Jura-Bienne (ARJB). Elle a pour objectif de stimuler et de soutenir le développement régional sous toutes ses formes.
- Jura bernois Tourisme (JBT) s'engage dans tous les projets qui touchent au tourisme. JBT n'a pas de but lucratif, sa mission est purement promotionnelle. L'association est ouverte aux membres individuels ou collectifs.
- Pro Natura est la principale organisation de protection de la nature en Suisse. Les actifs bénévoles des sections cantonales représentent l'épine dorsale de cette organisation

*a. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés*

**Description des événements marquants**

La route de Chasseral et celle des Prés-d'Orvin constituent les deux axes principaux permettant de pénétrer en voiture dans le massif de Chasseral. À partir de 1933, les automobilistes et les motards ont dû s'acquitter d'un péage pour atteindre le sommet du Chasseral avec leur véhicule. La route de quinze kilomètres qui mène de Nods, sur le Plateau-de-Diesse, au sommet du massif du Chasseral a en effet été construite par des privés et appartenait au Syndicat du chemin alpestre Chasseral Ouest. Ce groupement d'intérêt, qui ne bénéficiait pas de contributions publiques, percevait une taxe pour assurer l'entretien de cet axe. (Le Quotidien jurassien, décembre 2006). Quant à lui, le péage des Prés-d'Orvin a été interdit dans le milieu des années nonante. Il avait été mis sur pied lors d'un remaniement parcellaire commencé avant la guerre pour financer la route.

Outre ces deux routes, une multitude de routes de plus petite taille ont été construites. Les routes forestières servent principalement à la desserte forestière et sont interdites à la circulation. Les routes privées et agricoles peuvent être interdites aux véhicules, mais la



majorité sert à rejoindre les métairies. Les clients sont donc des bordiers si bien qu'une réglementation de l'usage de ces chemins s'avère très difficile. Cela d'autant plus que le passage dans la métairie ne constitue pas l'unique but du trajet en voiture, mais que les conducteurs désirent également pouvoir garer leur véhicule pour pouvoir se promener.

La problématique de la construction et gestion des parkings se pose ainsi de manière aiguë. Hormis un bus taxi partant de la Neuveville et un car postal à faible fréquence reliant Saint-Imier aux Savagnières, il n'existe aucun transport public permettant d'atteindre le sommet de Chasseral.

### **Enjeux :**

- Utilisation des chemins forestiers : l'usage des différents types de chemins est régi par des réglementations différentes
- Contrôle des chemins privés (fréquentation, goudronnage...)
- Plan de circulation et signalisation routière
- Internalisation des externalités dues au trafic (péage, places de parc payantes...)
- Gestion des parkings

### **Les rivalités entre acteurs**

- Tourisme vs. tourisme. L'engorgement des routes et le bruit occasionné par le trafic dérange les visiteurs entre eux. Les jours de grande affluence, les visiteurs motorisés nuisent donc à d'autres visiteurs motorisés, de même qu'aux visiteurs non motorisés.
- Tourisme vs. agriculture. Les agriculteurs, qui sont responsables de l'entretien des chemins agricoles, ne voient pas toujours d'un bon œil les flots de véhicules qui les utilisent également (usure accrue). De même, la question des parkings sauvages leur pose des problèmes. Les communes ou le canton n'interviennent en principe pas pour entretenir les chemins privés, mais qu'en est-il lorsque la signalisation n'est pas claire ou qu'une route privée est la seule voie existante pour se rendre dans une métairie ? Qui doit donc payer pour l'entretien des chemins agricole utiles à la communauté ?
- Tourisme vs. sylviculture. La question de l'entretien des chemins forestiers est également ouverte. En principe, ces chemins ne sont pas ouverts à la circulation : les gardes forestiers sont chargés de faire respecter cette interdiction. Les propriétaires (souvent des bourgeoisies) sont donc responsables de l'entretien.
- Tourisme vs. protection de la nature. Le bruit de la route perturbe certaines espèces sensibles. Les chasseurs et les protecteurs de la nature s'inquiètent de la situation et revendiquent que des mesures soient prises.

### **Les acteurs et leurs liens**

- Touristes motorisés (automobilistes, motards) et non motorisés (randonneurs)
- Responsable des chemins :
  - Propriétaires fonciers : agriculteurs, bourgeoisies, propriétaires de forêts
  - Communes (signalisation, routes communales)

- Canton de Berne : Office des ponts et chaussées (routes nationales), office des forêts (chemins forestiers) (actifs surtout après 2001)
- Milieux du tourisme : Restauration (Restaurateurs, métayers), Jura bernois Tourisme (office du tourisme), Transports publics (Car Postal Suisse SA), Association des chemins pédestres bernois
- Protecteurs de la nature : Pro Natura Jura bernois, Pro Natura Neuchâtel
- Fédération des chasseurs du district de Courtelary, Fédération des chasseurs du district de la Neuveville
- Villes portes (« réservoirs » de visiteurs)

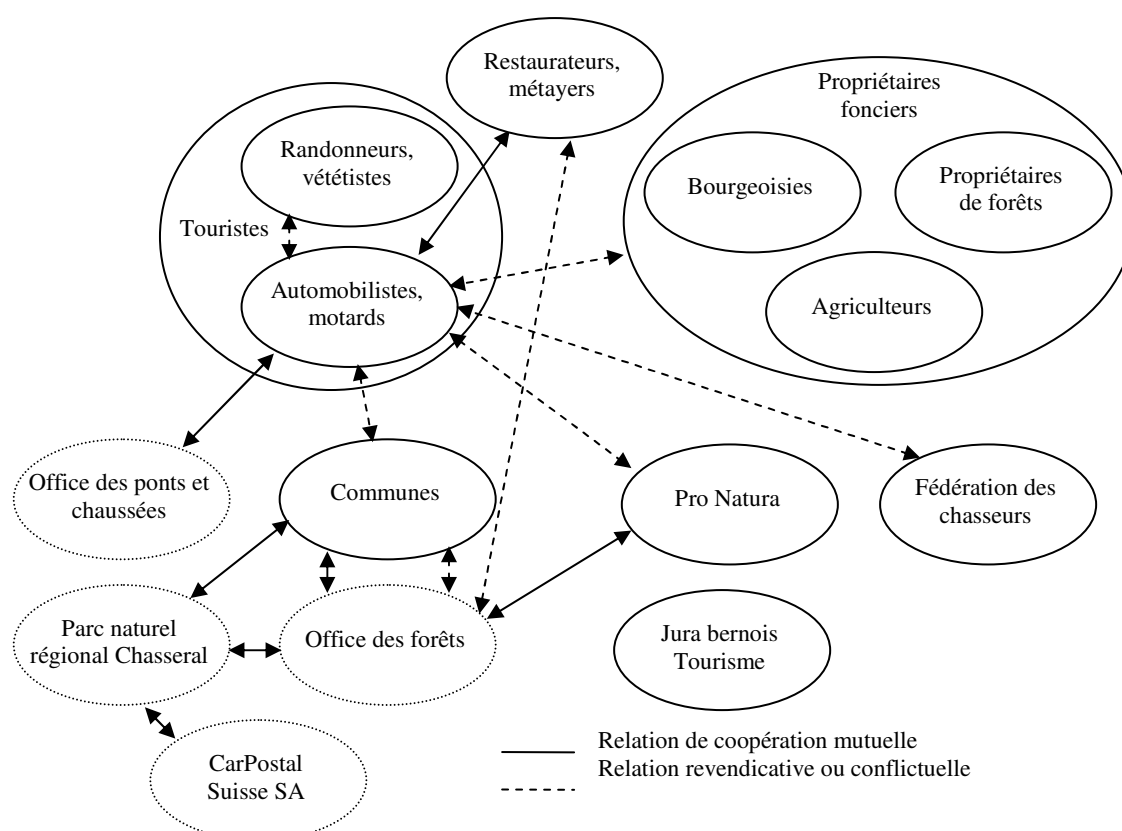


Figure 12 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de la gestion des flux de véhicules motorisés. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime.

### Éléments du régime

#### Droits de propriété et droits d'usages

La Loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes (LCER, RSB 732.11) distingue en matière de route la propriété proprement dite et l'obligation d'entretien, les deux dimensions étant partiellement liées.

Selon l'art. 5 LCER, les routes publiques sont classées selon leur destination et leur importance en routes nationales, routes cantonales, routes communales, et routes privées affectées à l'usage général. « Les routes publiques et leurs parties intégrantes doivent être abornées et inscrites au registre foncier, aux frais de leurs propriétaires » (art. 12 al. 5 LCER). Toutes les autres routes sont des routes privées. Elles relèvent de la réglementation communale ; celle-ci règle en particulier l'entretien des chemins agricoles et forestiers (art.

11, 13 LCER). Comme mentionné ci-dessus, les routes privées peuvent toutefois être affectées à l'usage général. Cette affectation se fait de trois manières différentes :

- « a. avec le consentement clairement exprimé du propriétaire, par l'autorité communale compétente [...] ou
- b. par la constitution d'une servitude de passage en faveur de la collectivité ou
- c. par le transfert à la commune de l'obligation d'entretien d'une route ouverte au trafic » (art. 15 LCER). »

« Celui à qui incombent les frais d'entretien d'une route ensuite d'un changement de classification en devient propriétaire de par la loi (art. 16 al. 4 LCER) ». La politique publique a ici un impact direct sur le système de droits de propriété.

De même que l'autorité publique peut entreprendre de rendre une route publique, un privé peut également exprimer la volonté de construire lui-même une telle route. Dans ce cas, la procédure est un peu différente : « La construction et l'aménagement de même que l'exploitation d'une route privée affectée à l'usage général, présentant au moins un intérêt régional, sont subordonnés à l'octroi d'une concession octroyée par le Grand Conseil. La concession peut être accordée lorsque des raisons d'intérêt public le justifient.

Avant le changement de régime, la majorité des routes du massif sont des routes privées agricoles ou forestières.

Les questions de desserte concernent plusieurs secteurs : l'économie agricole, forestière et d'alpage, le tourisme, les protecteurs de la nature et du paysage et les chasseurs. L'intégration de tous ces acteurs est nécessaire pendant la procédure de planification. Les organismes chargés d'effectuer la coordination sont généralement la division forestière responsable ou un service d'amélioration foncière (Grünenfelder, 1997).

En Suisse, au cours de ces dernières années, la plus grande partie des terres agricoles et des forêts sont viabilisées en commun entre les différentes catégories d'acteurs concernées. Dans le périmètre du parc, de nombreux chemins qui ont une vocation mixte ont effectivement été financés ensemble par les forestiers, les communes, des privés ou des remaniements parcellaires (Vogelsperger, entretien). Dans la pratique, ce ne sont pas les mêmes acteurs qui construisent, qui paient, qui entretiennent ou qui surveillent. Le propriétaire d'un chemin (ou d'un tronçon de chemin) est généralement connu car il correspond au propriétaire de la parcelle. Toutefois les problèmes surviennent lorsqu'il s'agit de désigner les acteurs responsables de l'entretien des chemins qui ne profitent pas exclusivement à leur propriétaire. Certains d'entre eux ont entrepris de barrer leurs routes.

### Politiques publiques

L'article 82 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 statue que « l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions ». Malgré l'existence d'un arrêté du Conseil-exécutif datant de 1940 qui approuve le péage de la route du Chasseral, il suscite régulièrement des controverses quant à sa légalité. Le péage des Prés-d'Orvin pose le même problème. Comme les communes concernées ont accepté de reprendre l'entretien de la route à leur frais, il a pu être supprimé dans le milieu des années 1990.

D'après la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0), l'utilisation des chemins forestiers est interdite à la circulation à moteur, sauf si une autorisation cantonale est expressément octroyée. La loi cantonale précise ainsi que, outre l'exploitation forestière et agricole, une utilisation peut être accordée pour permettre l'accès des riverains, ainsi que pour la pratique de la chasse (art. 23, loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts, LCFo, RSB 921.11). « Dans des circonstances particulières, les routes forestières qui desservent également des établissements d'hôtellerie et de restauration, des installations de transport ou

d'autres installations peuvent être ouvertes entièrement ou partiellement au trafic motorisé » (art 23, al. 2).

L'interdiction générale de circulation des véhicules automobiles s'applique à toutes les routes forestières, même en l'absence de signalisation correspondante. L'installation de signaux de signalisation des routes forestières est laissée à l'appréciation des communes (art 24, al. 2), si bien, que dans la pratique, il n'est pas toujours facile pour l'usager de savoir s'il a bien affaire à une route forestière.

*b. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)*

**Description des événements marquants**

**Tourisme d'été**

L'indicateur standard de balisage des chemins de randonnée pédestre avec le texte noir sur fond jaune est né suite à la création de la Fédération Suisse de Tourisme pédestre (FSTP) en 1934. Avec l'entrée à la FSTP de l'Association cantonale bernoise de tourisme pédestre, en 1937, le balisage des chemins s'est généralisé de plus en plus en montagne. C'est en accord avec le Club Alpin Suisse et les Amis de la Nature que le balisage « blanc-rouge-blanc » a ensuite été introduit. Les années 1973 et 1974 sont à marquer d'une pierre blanche dans l'histoire de la FSTP ; c'est en effet à ce moment-là qu'a été lancée l'initiative sur les chemins de randonnée pédestre qui visait la conservation des chemins naturels et la séparation stricte entre trafic motorisé et trafic piéton d'une part et le transfert aux pouvoirs publics de la responsabilité des chemins de randonnée pédestre d'autre part. Depuis lors, les chemins et sentiers pédestres sont ancrés dans la Constitution fédérale (art. 88).

Dans le massif de Chasseral, le réseau de chemins de randonnée pédestres peut être considéré comme bien développé. Par contre le réseau pour trafic cyclotouristique est encore à développer dans certains endroits. La bonne accessibilité par le réseau de transports publics et la proximité d'une population urbaine importante expliquent également le succès de Chasseral comme lieu de randonnée. Les communes et l'Office des ponts et chaussées, après consultation de l'Association bernoise de tourisme pédestre, sont responsables de la planification et de l'entretien du réseau. Même si la randonnée est considérée comme une forme de mobilité douce, sa pratique peut être à l'origine de tensions, voire de conflits.

**Tourisme d'hiver**

Différentes remontées mécaniques pour le ski de descente ont été aménagées sur le massif de Chasseral. Parallèlement au ski de descente, le ski de fond est pratiqué d'abord sur la Montagne du Droit, puis sur le massif de Chasseral. Parallèlement au ski de fond apparaît dans les années 1990 les premiers signes d'un engouement plus large pour la pratique de la raquette qui permet de sortir des chemins balisés, mais qui engendre également une série de problèmes lorsque le nombre de personnes à la pratiquer est trop élevé.

La nécessité de canaliser et de diriger ces flux de visiteurs aussi bien estivaux qu'hivernaux obligent à réfléchir à des solutions globales pour le massif. La gestion des flux de visiteurs a été l'un des facteurs principaux qui ont poussé à la rédaction du plan directeur de Chasseral.

**Enjeux :**

- Effets négatifs de la fréquentation touristique sur la biodiversité et l'agriculture
- Canalisation des flux de VTT ou de cavaliers
- Accès hivernal en ski de fonds et raquettes

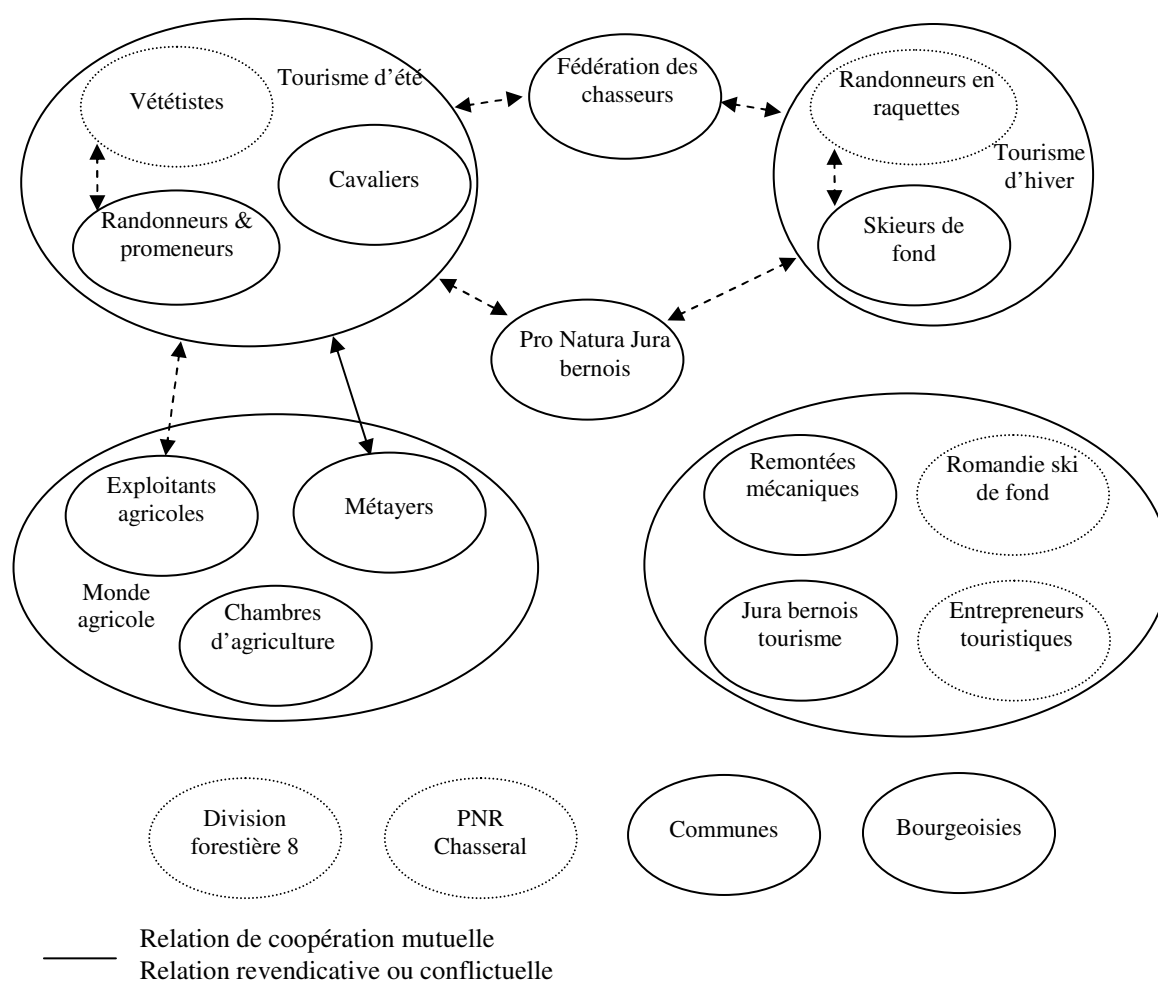
- Coordination de la promotion touristique des communes du parc vis-à-vis de l'extérieur
- Collaboration avec les villes-portes dont la population profite du parc pour se ressourcer
- Responsabilité juridique des propriétaires des chemins en cas d'accident

### **Les rivalités entre acteurs**

- *Tourisme vs. Nature* : les visiteurs occasionnent des dérangements qui nuisent à la biodiversité. En été, les protecteurs de la nature mettent en évidence le piétinement accru de certaines zones (les crêtes), ainsi que le dérangement d'espèces sensibles (bruit, présence humaine). Les chasseurs se plaignent des impacts négatifs sur le gibier. En hiver, les mêmes acteurs déplorent le risque pour la faune de déperdition d'énergie associé à des dérangements trop fréquents.
- *Tourisme vs. Agriculture* : Les fortes densités de visiteurs entraînent une érosion accrue des chemins et des sentiers. Les agriculteurs déplorent en particulier les comportements non respectueux de leur activité. Des conflits peuvent donc éclater, cela d'autant plus avec les agriculteurs qui ne sont pas métayers (et que ne profitent donc pas autrement de la présence de touristes).
- *Tourisme vs. Tourisme* : les différentes catégories de visiteurs sont susceptibles d'entrer en conflit les unes avec les autres, en particulier si, en l'absence de balisage approprié, elles sont amenées à partager les mêmes sentiers et chemins (en hiver : skieurs de fond, promeneurs dans la neige ; en été : randonneurs, pilotes d'avion de tourisme, cavaliers).

### **Les acteurs et leurs liens**

- Touristes d'été : Randonneurs, cavaliers
- Touristes d'hiver : Skieurs de fond (début du ski de fond)
- Acteurs liés à l'agriculture : Exploitants agricoles individuels, métayers, chambres d'agriculture
- Milieux du tourisme : Jura bernois Tourisme (office du tourisme), association des chemins pédestres bernois, Suisse Rando, Schweizer Wanderwege (Fédération suisse de tourisme pédestre FSTP), Sociétés de remontées mécaniques (Savagnières, Prés-d'Orvin, Nods)
- Protecteurs de la nature : Pro Natura Jura bernois, Pro Natura Neuchâtel
- Fédération des chasseurs du district de Courtelary, Fédération des chasseurs du district de la Neuveville
- Propriétaires fonciers : Bourgeoisies, agriculteurs



**Figure 13 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de la gestion des flux de visiteurs. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime.**

## Éléments du régime

### Droits de propriété et droits d'usages

Afin d'assurer une circulation libre des randonneurs sur les chemins pédestres, les cantons « prennent les mesures juridiques propres à assurer l'accès au public » (art. 6 al. 1 lit. c, loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, LCPR, RS 704). Les plans du réseau de chemins sont donc susceptibles d'avoir des conséquences sur la propriété foncière. Toutefois, même si un chemin passant sur une parcelle privée est reconnu officiellement dans la planification, le propriétaire foncier n'est en principe pas responsable de l'entretien. Les chemins privés appartiennent à des propriétaires fonciers privés et ne sont pas affectés à l'usage général. Leurs propriétaires sont donc en tout temps en droit de les barrer.

Contrairement aux chemins pour piétons (en zone urbanisée), où la garantie de passage est assurée dans la plupart des cas par des mesures de droit public, dans le cas des réseaux de chemins de randonnée, un droit de passage sur un fonds privé est souvent assuré sur la base du droit privé (servitude...) (Jud 1987 : 13). La législation bernoise prévoit ainsi que les communes prennent les mesures juridiques propres à assurer l'accès au public en « acquérant à



cette fin les droits réels requis » (art. 19 OiLCPR). En principe, elles « entretiennent elles-mêmes les chemins et les aménagements pour autant que cette tâche n'incombe pas aux propriétaires ou à des tiers en vertu de prescriptions spéciales ou de conventions » (art. 19 OiLCPR).

La LCPR est destinée à assurer l'accès au public. En considération des dispositions du Code civil, la LCPR est en fait destinée à faciliter l'accès. Car l'article 699 du CC garantit de toute façon l'accès aux pâturages et aux forêts, indépendamment de l'existence d'un chemin ou non. L'article 699 al. 1 CC garantit à chacun un « libre accès aux forêts et pâturages d'autrui », ainsi que l'autorisation de « s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté, dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds ».

L'article 699 CC est aussi valable en hiver, si bien que les propriétaires fonciers ne peuvent pas empêcher les randonneurs en raquettes ou peaux de phoques de pénétrer sur leurs terrains. Toutefois, concernant le ski de fonds, le contexte est légèrement différent puisque la pratique de ce sport nécessite des pistes balisées. Un permis de construire est nécessaire lors de modifications de tracés, en particulier si des aménagements sont nécessaires.

Il n'y a généralement pas de contrats écrits avec les propriétaires. Toutefois, si des dégâts sont signalés, le club de ski de fonds compense immédiatement. Le club de ski de fonds considère que les rapports avec les propriétaires sont bons dans la grande majorité des cas. Les conflits sont plus fréquents entre les usagers eux-mêmes.

### Politiques publiques

Les objectifs fixés par la LCPR sont « l'établissement des plans des réseaux communicants de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre, ainsi que l'aménagement et la conservation de ces réseaux » (art. 1 LCPR). L'article 3 mentionne explicitement le rôle joué par les chemins de randonnée pédestre pour permettre à la population de profiter des paysages : ils « desservent notamment les zones propices à la détente, les sites (points de vue, rives, etc.), les monuments, les arrêts des transports publics ainsi que les installations touristiques » (art. 3 al. 1 LCPR). »

Il incombe aux cantons d'établir les plans des réseaux de chemins et d'assurer leur entretien (ou de le déléguer) et d'exécuter des dispositions de droit fédéral. En principe, deux types d'instruments se prêtent à la planification des chemins pour piétons : le plan directeur et le plan d'affectation. Le plan directeur fixe les intentions générales et les mesures qui assureront la réalisation de l'objectif souhaité. Il lie les autorités, mais pas les propriétaires fonciers. Le plan d'affectation par contre lie les propriétaires fonciers dans l'affectation d'un bien-fonds.

Dans le canton de Berne, le service chargé de la mise en œuvre de la LCPR est l'Office des ponts et chaussées (art. 3 Oi LCPR).

L'Association bernoise de tourisme pédestre est considérée comme organisation privée spécialisée au sens de l'article 8 LCPR. Les communes se chargent de la réalisation des aménagements et des mesures prévues, y compris le jalonnement, indiqués dans le plan d'affectation communal ou le plan directeur communal du réseau des chemins. Les communes entretiennent elles-mêmes les chemins et les aménagements pour autant que cette tâche n'incombe pas aux propriétaires ou à des tiers en vertu de prescriptions spéciales ou de conventions (art. 18 Oi LCPR).

Pour résumer, il apparaît que les communes, le canton et l'association bernoise de tourisme pédestre sont responsables de la planification, du balisage et de l'entretien des chemins pédestres. Ces derniers sont libres d'accès à tout le monde, puisque leur raison d'être est précisément de garantir l'accès aux zones de nature et de détente à la population.



L'article 81 de la Loi du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes (LCER; RSB 732.11) attribue au Conseil-exécutif la haute surveillance sur la construction et l'entretien des routes, ainsi que sur la police de construction des routes. Les chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre faisant partie des routes au sens de la LCER (art.2 LCER), ils sont placés sous cette surveillance. Si les responsabilités sont clairement définies concernant la randonnée en été, la situation se complique avec l'apparition du VTT comme nouveau mode de déplacements sur les chemins pédestre en été et le développement du ski de fond et de la raquette en hiver.

Les districts francs fédéraux, comme celui de la Combe Grède, permettent également de contrôler dans une certaine mesure les flux de visiteurs, puisqu'ils peuvent prévoir des dispositions interdisant aux promeneurs de quitter les chemins balisés.

Une condition juridique supplémentaire s'applique à tous les chemins, donc également à ceux qui ne sont pas soumis à la législation sur les chemins pédestres : le devoir d'assurer la sécurité des usagers. Ce devoir est un principe de droit « non écrit » (Groupe de travail « dangers naturels » du canton de Berne 2002). Il n'apparaît dans aucun texte de loi, mais découle notamment de l'article 41 du Code suisse des obligations (CO). Il en découle que celui qui contrevient au devoir d'assurer la sécurité risque par conséquent des poursuites civiles (en vertu du droit de la responsabilité civile) et/ou pénales.

### *c. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité*

#### **Description des événements marquants**

Les pâturages boisés comptent parmi les espaces emblématiques de l'Arc jurassien. La beauté paysagère de ces mosaïques de peuplements boisés et de pâturages, la grande diversité de leur faune et de leur flore sauvages attirent des visiteurs de plus en plus nombreux.

Résultant de pratiques agricoles ancestrales, le pâturage boisé est un lieu de production mixte, assimilé juridiquement depuis 1902 à la forêt. Les surfaces en pâturages boisés au sein du périmètre de la présente étude sont très importantes puisqu'elles se montent à environ 35% de la surface considérée. Les pâturages boisés découlent directement de paramètres économiques et pédologiques (sols peu profonds, élevage laitier), socioculturels (organisation collective de l'estive des têtes de bétail) et historiques (défrichements, histoire industrielle des hauts fourneaux). Dans un contexte de mutation des secteurs agricole et forestier, l'existence des pâturages boisés est menacée : la tendance est au pâturage sans arbre ou au retour à la forêt fermée. Avec la fermeture de la forêt, la biodiversité diminue. L'entretien de la forêt est assuré par l'office des forêts, en particulier par son service décentralisé, la division forestière 8 Jura Bernois. Les grands propriétaires fonciers forestiers entretiennent eux-mêmes leurs forêts. Les bourgeoisies sont généralement dans cette situation, en particulier celle de Bienne.

#### **Enjeux :**

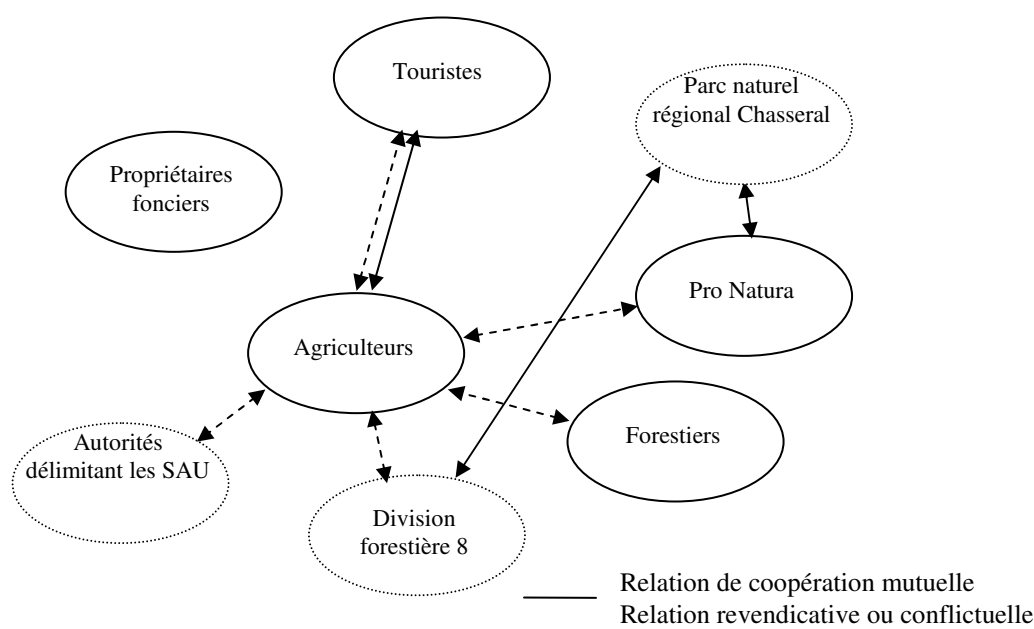
- Préserver le pâturage boisé, une spécificité jurassienne
- Apporter une solution à la surexploitation ou la sous-exploitation des pâturages boisés
- Pallier les incitations négatives résultant de la catégorisation légale des pâturages boisés en tant que forêts et de la définition des surfaces agricoles utiles (qui ne tient pas compte des surfaces de pâturages situées sous les arbres)
- Améliorer les impacts des labels en faveur d'une agriculture plus respectueuse des pâturages boisés et des milieux naturels en général

### Les rivalités

- *Nature vs. Agriculture* : L'agriculture plus intensive a tendance à considérer les pâturages boisés comme peu rentables. Deux stratégies coexistent : soit leur exploitation est intensifiée, soit elle est extensifiée (abandon) de manière à réduire les coûts.
- *Nature vs. Sylviculture* : Les milieux de protection de la nature et de l'environnement revendiquent des mesures de préservation particulières pour certaines espèces. Ces mesures impliquent pour les forestiers des méthodes de gestion forestières particulières (p. ex. éclaircissement, arbres âgés...) qui augmentent les soins nécessaires et qui les obligent à s'écarter d'un modèle de gestion « jardinée » de la forêt.
- *Agriculture vs. Sylviculture* : la définition des surfaces agricoles utiles par l'Office fédéral de l'agriculture ne permet pas de reconnaître les surfaces agricoles recouvertes par une couverture forestière comme des terrains agricoles. La loi sur les forêts les assimile en effet à des forêts.

### Les acteurs et leurs liens

- Propriétaire fonciers : Agriculteurs, bourgeoisies, communes
- Forestiers
- Agriculteurs qui exploitent les pâturages boisés
- Touristes qui recherchent les pâturages boisés pour leurs loisirs
- Protecteurs de la nature : Pro Natura



**Figure 14 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de l'entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime.**

### **Eléments du régime**

#### **Droits de propriété et droits d'usages**

Le sol du massif de Chasseral, avant tout agricole et forestier, appartient en majeure partie à des bourgeoisies, des communes municipales, des coopératives, ainsi qu'à quelques privés. Les forêts en tant que telles appartiennent à près de 80% à des propriétaires publics (communes, bourgeoisies). La plupart des forêts sont aujourd'hui labellisées FSC. En zone forestière, la marge de manœuvre des propriétaires fonciers est largement déterminée par la loi sur les forêts ; il en va de même des propriétaires de terrains agricoles par la loi sur l'agriculture.

#### **Politiques publiques**

L'article 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0) porte sur la définition des forêts. Il précise que « sont assimilés aux forêts : les forêts pâturées, les pâturages boisés, les peuplements de noyers et de châtaigniers [...] » (al. 2).

Cette définition implique d'une part que l'interdiction de défricher qui vaut pour les forêts (art. 5) concerne également les pâturages boisés, mais surtout que les pâturages boisés ne sont pas assimilés à de la surface agricole. En tant que tels, ils ne font pas partie de la surface agricole utile (SAU) (et ne donneront donc pas droit à des paiements directs lorsqu'ils seront introduits dans le courant des années 1990).

#### **d. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire (vs. le laisser-faire)**

#### **Description des événements marquants**

La gestion durable d'un territoire et de son paysage dépend de la manière dont sont coordonnés les projets à impact spatial qui y prennent place. La première manière de coordonner l'implantation spatiale des activités humaines découle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) qui définit un certain nombre de zones (les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger).

Les constructions de la zone à bâtir industrielle du périmètre du parc ne se caractérisent pas, pour la plupart, par un impact paysager disproportionné. La seule exception véritable concerne la fabrique de Ciment Vigier implantée à Ronchatel. Selon l'étude de projet du parc, « le spectacle de cette grande infrastructure d'industrie lourde n'est pas beau. Mais la localisation dans la cluse même limite fortement l'impact paysager : la cimenterie n'est visible que lorsqu'on est juste devant » (Vogelsperger et al. 2008 : 35).

Outre les zones industrielles, les zones d'habitations peuvent également présenter des impacts paysagers importants, puisqu'elles influencent la morphologie des villages. La région du parc se caractérise avant tout par des réserves de terrain à construire assez importantes, quoique les disparités communales soient importantes (moyenne bernoise : 11,5%).

#### **Enjeux :**

- L'application du plan directeur Chasseral
- La réduction de la taille des zones à bâtir et la maîtrise de l'étalement urbain (développement de zones résidentielles encouragées par l'amélioration de la desserte routière)
- La création de la zone de calme « Tschärner »

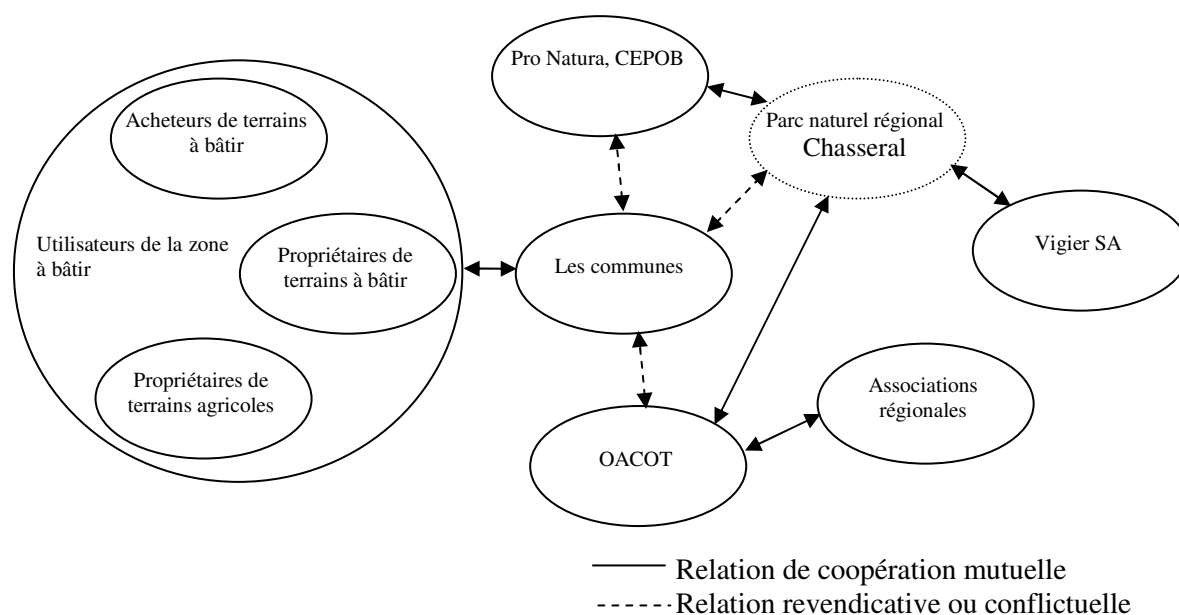
- Le rôle de la Charte du parc en matière de coordination régionale du développement spatial
- Le rôle des propriétaires fonciers dans l'aménagement du massif

### Les rivalités

- *Communes vs. Protection de la nature* : La question d'un meilleur contrôle de l'étalement urbain est un thème de revendication récurrent des organisations de protection de l'environnement.
- *Communes vs. Canton* : La délimitation des zones à bâtir est de la responsabilité des communes. Le canton est chargé d'accepter les plans d'affectation communaux. Sa marge de manœuvre est toutefois relativement faible pour obtenir une stabilisation, voire une réduction, de la taille des zones à bâtir.

### Les acteurs et leurs liens

- *Protecteurs de la nature* : Centre d'étude et de protection des oiseaux de Bienne et environs (CEPOB), Pro Natura Jura bernois
- *Les acteurs de l'aménagement du territoire* : Communes, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), chargé d'approuver les modifications des plans d'affectation communaux, Associations régionales Jura Bienne et Centre Jura  
La société Vigier SA, exploitante de la carrière de la Tschärner
- *Utilisateurs de la zone à bâtir* : Acheteurs de terrains à bâtir (souvent des citoyens désireux de vivre à la campagne), Propriétaires de terrains à bâtir, dont une proportion importante poursuit une stratégie de thésaurisation, Propriétaires de terrains agricoles en faveur du déclassement (bénéficiant dans ce cas de la plus-value foncière)



**Figure 15 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de l'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime.**

### Éléments du régime

#### Droits de propriété et droits d'usages

Les acteurs publics (bourgeoisies, communes, canton) sont les principaux propriétaires. L'exploitation de ces terrains se fait d'une manière qui ne porte généralement pas préjudice au paysage général du massif. La carrière de Vigier SA, implantée à Ronchâtel, constitue une exception dans la mesure elle a généré une modification profonde dans le paysage. L'implantation de la carrière dans la cluse de Reuchenette fait toutefois que l'impact n'est pas visible de loin.

#### Politiques publiques

Le plan directeur cantonal a un impact direct sur le paysage dans la mesure où les communes doivent intégrer cette planification de l'implantation spatiale des activités humaines dans leurs plans de zones. Selon la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions (RS-BE 721.0), « les plans directeurs font concorder les zones d'affectation, l'équipement et les voies de communication. Ils peuvent porter notamment sur :

- la protection du paysage, des sites, des monuments naturels et culturels ;
- l'agencement du milieu bâti, des centres d'agglomérations et des quartiers ainsi que des zones destinées à la détente ;
- les bâtiments, les installations et l'infrastructure publics ;
- l'équipement et les communications ;
- le développement économique et l'agriculture ;
- les mesures d'aménagement prévues à un moment ultérieur » (art. 68, al. 2).

Il n'y a pas de dispositions particulières dans le plan directeur concernant la région de Chasseral et son paysage particulier. C'est précisément les premières réflexions en la matière qui ont permis de lancer la procédure de création d'un plan sectoriel régional pour le massif de Chasseral. En effet, la loi bernoise sur les constructions offre la possibilité aux communes qui se sont regroupées en tant que « régions d'aménagement » (art. 97) d'adopter des « plans importants pour le développement territorial régional (plans directeurs complets ou partiels, conceptions régionales, plans sectoriels, etc.) dans les domaines du développement régional, de l'environnement, du paysage, du milieu bâti, des transports ainsi que de l'approvisionnement et de l'élimination » (art. 98).

Les plans d'aménagement communaux, réalisés par les communes, mais approuvés par le canton, doivent respecter le plan directeur cantonal. Le massif de Chasseral proprement dit ne compte pas de zones à bâtir exception faite des Prés-d'Orvin et de Bugnenets-Savagnières. Par la taille de leur réserve de zone à bâtir et par leur règlement de construction, les communes ont une grande responsabilité quant à l'impact paysager des implantations de bâtiments situés dans leur périmètre.

Les districts francs sont fondés, tant sur la loi sur la chasse (loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, RS 922.0) que sur la LPN. Ces deux lois ne se contentent pas seulement d'y interdire la chasse, mais elles instituent l'obligation de conserver les périmètres sous protection comme espaces vitaux pour les mammifères et les oiseaux sauvages. Cet objectif doit être atteint par l'instauration d'une série de mesures précises (voir les articles 5 et 6 de l'ordonnance concernant les districts francs fédéraux, RS 922.31). Il convient de citer notamment à cet égard l'interdiction de déranger les animaux, la pratique d'une agriculture et d'une sylviculture appropriées, ainsi que la prise en considération des districts francs dans le cadre des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation communaux. L'impact sur le paysage d'un district franc peut donc être important dans la mesure où cet instrument permet de limiter l'accès au paysage afin d'éviter les dérangements du gibier. Le district franc de la Combe Grède prévoit ainsi l'interdiction aux randonneurs de quitter les chemins (cette mesure n'a toutefois pas été mise en œuvre avant 2007) (PNR Chasseral, communiqué de presse 18.3.2008).

Les inventaires d'objets d'importance nationale, établis par le Conseil fédéral, constituent le principal moyen proposé par la LPN pour conserver la nature, le paysage ou les monuments historiques. L'ordonnance du 10 août 1977 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP, RS 451.11) est considérée comme un inventaire fédéral en vertu de l'article 5 de la LPN. Elle définit 3 sites paysagers protégés dans le périmètre considéré : la Rive gauche du lac de Bienne (objet 1001, inscrit en 1977), Le Chasseral (objet 1002, inscrit en 1977), les Franches-Montagnes (objet 1008, inscrit 1977 et révisé en 1983). L'aménagement de nouvelles constructions y est soumis à l'autorisation de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage.

#### *e. Conclusion sur l'étendue et la cohérence*

##### **Étendue relative**

L'étude du régime institutionnel du paysage dans le périmètre de Chasseral montre qu'un nombre important d'usages du paysage n'est pas régulé par la législation. L'étendue relative du régime est donc relativement faible. Les points suivants en particulier méritent d'être rappelés :

- L'usage des routes d'accès est insuffisamment régulé. Il s'agit d'une problématique qui dépasse le périmètre de Chasseral, puisque la liberté même de circuler est garantie par la Constitution, mais Chasseral est un bon exemple d'une région où cette manière de conceptualiser l'usage de la voiture arrive à

ses limites. La région de Chasseral est particulière en la matière puisque les instruments légaux permettant de contrôler indirectement le flux de véhicules ne sont pas utilisés (la mise en place de parking payants), mais qu'au contraire, un système de péage a été mis en place alors même qu'une telle pratique est inconstitutionnelle (notons toutefois que le péage ne sert pas à réduire le nombre de visiteurs, mais uniquement au propriétaire de la route à rentrer dans ses frais).

- Le même problème se pose pour les chemins pédestres que pour les véhicules : aucune disposition légale ne permet de réguler directement les flux de visiteurs qui sont la source de nuisances sonores ou qui conduisent à un piétinement important de la végétation, si bien que des mesures indirectes doivent être prises (information, balisage) ou des mesures de police (interdiction). Aucun des deux types de mesures n'est utilisé dans le massif (si ce n'est le balisage standard des chemins pédestres).
- La pratique du ski de fond est basée sur l'auto-organisation des sociétés de ski de fond. Ce sont elles qui ont fixé l'itinéraire des pistes et qui décident des modalités d'utilisation des pistes qu'elles ont tracées. Toutefois, comme les skieurs ne quittent pas les pistes, le potentiel de conflit est limité.
- Les pâturages boisés ne sont pas reconnus en tant que tels par la loi puisqu'ils sont considérés légalement comme des forêts.
- Les activités humaines à impact paysager (construction, agriculture, foresterie) ne bénéficient pas d'une planification correspondante à l'échelle du massif.

Compte tenu de tous ces éléments, l'étendue du régime de la ressource paysage à l'échelle du massif peut être considérée comme faible dans la période qui précède le changement de régime.

**Tableau 14 - Étendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en  $t_1$**

Sous-cas	Étendue $t_1$ :
1	faible
2	moyenne
3	faible
4	faible

### Cohérence

L'observation empirique montre que plusieurs incohérences peuvent être mises en évidence au sein du régime institutionnel du paysage analysé dans le périmètre du massif de Chasseral. Les éléments d'incohérence principaux sont les suivants :

- Les mesures génératrices de trafic automobiles ne prennent guère en compte les effets négatifs que le trafic induit sur d'autres usages du paysage. Aucune réflexion n'est ainsi menée pour savoir si la promotion touristique ne contribue pas à augmenter les flux de visiteurs dans des zones (p. ex. les crêtes) dont la végétation est particulièrement sensible ou où certaines espèces rares (p. ex. l'alouette lulu) risquent d'être menacées. De façon similaire, la seule autorisation nécessaire pour le goudronnage d'une route privée est un permis de construire communal ; or la qualité du revêtement a un impact direct sur la



fréquentation de la route. Les grands parkings de l'Hôtel Chasseral et des Prés-d'Orvin contribuent également à générer du trafic : moins d'automobilistes se rendraient dans le massif avec leur voiture s'ils savaient d'emblée qu'ils auraient des difficultés à trouver une place de parc.

- La circulation automobile est interdite sur les routes forestières. Toutefois, la liberté est laissée aux communes de décider si elles désirent poser des panneaux d'interdiction. Faute d'une clarification du statut des routes du massif, une confusion est entretenue auprès des usagers de ces routes qui fait qu'en définitive la grande majorité sont ouvertes de facto au trafic, indépendamment de leur statut.
- L'ouverture illimitée des routes aux véhicules privés concurrence les solutions plus durables que seraient les bus navettes.
- Les pâturages boisés ne sont pas reconnus en tant que tels par la loi. Ils sont considérés comme des forêts, alors qu'ils nécessitent une exploitation agricole constante pour perdurer. Les agriculteurs ne reçoivent pas de subventions pour les terrains qu'ils exploitent en zone de forêt. Cette régulation ne permet pas de garantir une utilisation optimale si bien que la qualité biologique des pâturages boisés est mise en danger.
- L'absence de régulation du nombre d'usagers des chemins pédestres engendre des conflits avec les législations agricoles et environnementales, ainsi que des rivalités entre les usagers des chemins eux-mêmes.
- Il n'existe pas de planification paysagère à l'échelle du massif.

Par conséquent, la cohérence substantielle du régime institutionnel du paysage peut être considérée comme faible. Quant à elle, la cohérence institutionnelle est quasiment inexistante (dans le sous-cas n°3, les bourgeoisies sont des grands propriétaires fonciers publics qui peuvent toutefois, dans une certaine mesure, jouer un rôle de régulateur nécessitant une pesée des intérêts entre positions opposées).

**Tableau 15 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en t-1**

Sous-cas	Cohérence $t_{-1}$ :	
	Substantielle :	Institutionnelle :
1	Faible	faible
2	Faible	faible
3	Faible	faible-moyenne
4	Faible-moyenne	faible

### 3. Situation après le changement de régime ( $t_0$ )

#### Acteurs à influence globale

Le changement de régime a été défini suite à l'entrée en scène du nouvel acteur qu'est le parc naturel régional de Chasseral.

Par rapport à la période  $t_{-1}$ , les changements suivants concernant les administrations cantonales doivent être signalés :

- Dans le canton de Berne, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) est chargé d'accompagner les projets de parcs dans le canton et de les soutenir financièrement. Dans le canton de Neuchâtel, le Service de l'économie (NECO) est l'interlocuteur pour les projets de parcs du canton.
- L'office des forêts est responsable de la mise en œuvre des planifications forestières.

Les associations suivantes sont membres de l'association du Parc depuis le début des travaux et sont toujours actives au sein du Comité :

- La région de montagne Jura-Bienne (ARJB) a dirigé l'ensemble des travaux qui ont mené à la création de l'association du Parc. Elle est représentée au sein du comité et du bureau du parc et continue de mener des travaux en étroite collaboration avec le Parc.
- Pro Natura Jura bernois est représentée au Comité et au bureau, ainsi qu'à la tête de la commission « nature et paysage ». L'organisation est très impliquée et active dans tous les projets qui concernent la nature et le paysage. Pro Natura Neuchâtel est membre du Parc et participe aux travaux de la commission environnement.
- Jura bernois Tourisme (JBT) dirige une commission et s'engage dans tous les projets qui touchent au tourisme.

Le Parc a aussi des relations avec des entreprises comme Ciment Vigier SA, la banque Raiffeisen, Clientis, des entreprises de transports, etc. ainsi qu'avec de nombreux prestataires régionaux (métairies, fromageries, restaurants, hôtels, guides, artisans...)

*a. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés*

**L'évolution des rivalités entre acteurs**

Les conflits mis en évidence avant le changement de régime demeurent. On observe toutefois une certaine intensification, liée à la volonté affichée d'améliorer l'offre touristique de Chasseral (produits du terroir, qualité du délassement, activités dans la nature, etc.).

- Tourisme vs. tourisme. L'engorgement des routes et le bruit généré par le trafic continuent à poser problème les jours de grande affluence. Avec le balisage de nouveaux chemins de randonnée et l'augmentation des visiteurs, les nuisances causées par la route deviennent plus perceptibles.
- Tourisme vs. protection du paysage. Les parkings et les files de voitures sont perçus comme des atteintes au paysage qu'il s'agit de mieux contrôler.
- Tourisme vs. protection de la nature et du paysage. La promotion touristique et le développement de l'offre des métairies (produits du terroir, vente directe, hébergement) sont dépendants d'une desserte bien organisée. À défaut de transports publics, la route constitue souvent le seul moyen d'accès pour les clients. Le trafic et le goudronnage privé nuisent toutefois à certaines espèces sensibles, ainsi qu'à l'image générale des lieux.
- Tourisme vs. agriculture vs. sylviculture. La question des autorisations de circuler et de l'entretien des routes n'est pas réglée.

### **Les nouveaux acteurs**

Outre l'entrée en scène du parc Chasseral, les conflits liés aux flux de véhicules motorisés n'ont pas conduit à une modification profonde des configurations d'acteurs. On peut néanmoins faire les observations suivantes :

La nécessité d'approuver le plan directeur Chasseral de même que les différents plans sectoriels (en particulier celui de la circulation sur le massif) ont conduit à une intervention plus directe du canton.

- Parallèlement, la procédure en cours de labellisation officielle du parc fait intervenir l'Office de l'environnement qui pose des critères stricts par rapport aux conditions à remplir pour obtenir le label « parc ». Comme cela a été mis en évidence, la mise en œuvre de la politique des parcs se fait directement par la Confédération, contrairement à la politique de protection de l'environnement par exemple pour laquelle les cantons sont responsables.
- Finalement, on observe une augmentation régulière des flux de véhicules dans le massif liés à l'amélioration de l'offre touristique (nouvelles activités résultant d'initiatives de particuliers, nouveaux réseaux de chemins balisés, publicité liée à la mise en place du parc). Il faut aussi signaler le développement des transports publics avec l'ouverture d'une nouvelle ligne de bus reliant Nods à Chasseral le week-end.

### **Éléments du régime**

#### **Droits de propriété et droits d'usages**

Jusqu'au 31 décembre 2006, la route de Chasseral était la propriété du Syndicat du chemin alpestre du Chasseral-Ouest. Comme le péage n'était pas conforme à la Constitution fédérale, qui stipule que l'utilisation des routes d'intérêt public doit être exempte de taxes, le canton de Berne avait déjà demandé à plusieurs reprises au syndicat d'abolir cette redevance imposée aux utilisateurs. Le Syndicat du chemin alpestre du Chasseral-Ouest a donc décidé de remettre la route au canton qui va dès lors assumer son entretien. Quant à la commune de Nods, elle n'était financièrement pas en mesure de l'acquérir.

#### **Politiques publiques**

La version provisoire du plan directeur propose un concept global d'organisation des flux sur le massif basé sur trois objectifs principaux :

- Décourager le trafic de transit. L'objectif est d'essayer de décourager le trafic de transit (Vogelsperger, entretien).
- Organiser et gérer le trafic et les flux sur le reste du massif. Le plan directeur préconise d'organiser et de canaliser les flux et les stationnements sur le reste du massif.
- Maintenir et développer les transports publics. Les mesures proposées s'inscrivent obligatoirement dans une démarche progressive en raison des moyens financiers limités d'une part, de l'évolution des activités et des projets dans le massif de Chasseral d'autre part.

Afin d'améliorer la gestion du trafic motorisé sur le massif, le parc a entrepris deux initiatives : la préparation d'un plan de circulation et d'un plan des routes forestières. Le plan de circulation consiste à définir l'emplacement des panneaux de signalisation indiquant les itinéraires que le parc désire encourager. Le Plan forestier de Chasseral Nord désigne sur une

carte les (tronçons de) routes forestières (art. 32, ordonnance cantonale du 29 octobre 1997 sur les forêts, OCFo, RSB 921.111). Ce plan, initié par le garde-faune, qui est responsable de la gestion du Grand Tétrás, et le Parc de Chasseral, est actuellement (2008) bloqué devant le tribunal administratif, car la question de savoir quels chemins sont forestiers, agricoles ou publics n'a pas pu être tranchée.

Le parc doit parvenir à trouver des solutions pour internaliser les externalités causées par les flux importants de trafic motorisé. Dans ce sens, le péage de Chasseral représentait une solution intéressante, car il s'agissait d'une solution bien acceptée permettant de taxer les utilisateurs de la route. Dans le modèle privilégié actuellement, le parc considère que la nature doit rester gratuite. Toutefois l'idée fait son chemin de rendre le stationnement à l'intérieur du parc payant, en particulier aux Prés-d'Orvin et à la station de ski des Savanières. Ce serait toutefois les communes ou les propriétaires qui bénéficieraient des rentrées financières, non le parc.

*b. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)*

**Description des événements marquants**

Dans le périmètre du parc de Chasseral, en comparaison avec les années 1990, la décennie suivante se caractérise par des difficultés encore accentuées de gestion des flux, aussi bien en été qu'en hiver :

- La région de Chasseral est traversée par des itinéraires nationaux et régionaux de Suisse Mobile, pour le VTT comme pour la randonnée ainsi que par l'itinéraire historique de Via Stória, la Via Jura qui contribuent à créer de nouveaux flux de visiteurs.
- L'élevage de vaches-mères est une alternative nouvelle pour les agriculteurs. Elles assurent des rentrées financières similaires à l'élevage de génisses ou de vaches à lait, mais occasionnent moins de travail. Toutefois les vaches-mères sont plus agressives. Il est donc d'autant plus important d'informer les randonneurs et de bien réfléchir aux emplacements des sentiers.
- En matière de ski de fonds et de ski de randonnée non plus, la situation n'est pas clarifiée. Les skieurs de randonnée sont libres de pénétrer sur tout le territoire du parc (il n'existe aucune possibilité de limiter l'accès ou d'encourager certains itinéraires plutôt que d'autres). La question du partage des frais de balisage des pistes est également un thème récurrent.
- La fréquentation avec des raquettes en hiver subit une évolution exponentielle. Aussi bien le développement de la raquette que celui du ski de fond sont indépendants de la promotion (Vogelsperger, entretien 30.11.2006).

Le public qui pénètre dans le massif de façon anarchique est une source de problème. Les métairies et les producteurs de produits régionaux (vente directe) sont les acteurs qui profitent le plus directement des touristes. La plus-value générée par le tourisme est toutefois relativement faible, car la visite du parc se fait sous la forme d'excursions journalières.

**L'évolution des rivalités entre acteurs**

Les conflits mis en évidence avant le changement de régime demeurent. On observe toutefois une certaine intensification des conflits entre observateurs du paysage suite au développement des activités de plein air aussi bien estivales (VTT) qu'hivernales (raquettes).

- Tourisme vs. Nature : le conflit devient également plus intense en hiver avec le développement de la promenade en raquettes qui s'écarte bien souvent des itinéraires balisés. Le balisage, lorsqu'il existe, est par ailleurs sauvage.
- Tourisme vs. Agriculture : Le développement de l'élevage de vaches mères nécessite des campagnes d'information de la part du parc de Chasseral. De plus, la position des agriculteurs n'est pas homogène par rapport à la présence touristique dans la mesure où certains ne voient pas d'un bon œil la fermeture de certaines routes à la circulation puisque cela diminue l'accessibilité de leur métairie et donc le nombre potentiel de clients.
- Tourisme vs. Tourisme : l'augmentation progressive de la densité de visiteurs, en particulier le week-end et aux abords des parkings, accroît le risque de conflits.

### **Les nouveaux acteurs**

- Touristes d'été : Vétélistes
- Touristes d'hiver : Fondeurs, Randonneurs en raquette
- Milieux du tourisme : Entrepreneurs touristiques (particuliers à l'origine d'initiatives personnelles (p. ex. piste de trottinette sur le flanc sud, Gigathlon (vélo, course, nage...) qui a traversé le parc, offre de VTT)), Romandie Ski de fond et les sociétés locales (p.ex. société des pistes nordiques « Les Prés-d'Orvin – Chasseral »), Fondation « La Suisse à Vélo »
- Administration : Communes, Parc naturel régional Chasseral, Division forestière
- Villes portes (« réservoirs » de visiteurs) : Bienne, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel

### **Description d'acteurs particuliers**

Romandie Ski de Fond (RSF) est l'organisme faîtière qui rassemble plus de 50 Centres de ski nordique, actifs sur l'ensemble de la Suisse romande.

La Fondation « La Suisse à vélo » est créée en 1995 dans le but de réaliser dans le cadre d'une collaboration publique-privée une offre en matière d'itinéraires cyclables sur le plan national. En 1998, les objectifs ont été élargis pour développer des offres durables en matière de loisirs et de tourisme dans le secteur de la « Human Powered Mobility », en particulier en combinaison avec les moyens des transports publics.

### **Eléments du régime**

#### **Droits de propriété et droits d'usage**

La propriété des chemins n'a guère changé pendant la période considérée, car elle est liée à celle du terrain sur lequel les chemins sont aménagés. Toutefois on observe un usage plus important des chemins de randonnées. Autrement dit, la population utilise davantage son droit d'usage de ces chemins. Ce droit d'usage ne peut être influencé que par des mesures d'information aux usagers et par un balisage en conséquence. Alors que le balisage des chemins pédestres est uniformisé au niveau national, le marquage des chemins pour VTT, des pistes de ski de fond ou des itinéraires de randonnée en raquette n'est pas encore normalisé.

Contrairement aux signalisations concernant la mobilité douce estivale, celle concernant le ski de fond et les raquettes n'a pas fait l'objet d'une réglementation fédérale par l'Office fédéral des routes (OFROU) sous prétexte que ces panneaux sont démontés pendant la belle saison. La pose de ces panneaux correspond donc à un droit d'usage informel que s'octroient certains acteurs spécialisés. Or, la liberté que prennent certains acteurs de baliser les pistes constitue, en l'absence de réglementation correspondante, une auto-attribution d'un droit d'usage particulier sur le fond d'autrui. Un autre droit d'usage doit être discuté ici : celui qui consiste ensuite pour les usagers à utiliser ou non les pistes mises à disposition.

### Politiques publiques

L'OFROU établit, conformément à l'art. 4, al. 2, de l'ordonnance sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (OCPR), des directives sur la signalisation des chemins de randonnée pédestre. Depuis le 1er février 2006, ces directives sont fixées dans la norme suisse SN 640 829a « Signalisation du trafic lent »<sup>28</sup>.

SuisseMobile est un projet qui vise à proposer un choix d'itinéraires nationaux particulièrement attrayants pour la marche, le vélo, le vélo tout terrain, le roller et la rame. Ils les relient dans des localités, appelées de services ou d'étape, avec les transports publics et privés, l'hôtellerie, la restauration et bien d'autres offres importantes pour les touristes. Il s'agit aussi de normaliser le balisage des itinéraires.

De son côté, le parc a lui-même développé des itinéraires pour VTT afin d'éviter les conflits avec les randonneurs. La création de quatre parcours VTT a ainsi été réalisée en 2004 sous la houlette de Jura bernois Tourisme qui a été mandaté par le Parc. Le travail se fait en coordination étroite avec toutes les structures concernées (communes, propriétaires, chemins pédestres bernois, etc.). Le parc a également mis en place des passe-barrière VTT. Mais le parc est conscient qu'il faudrait plus que 4 itinéraires (au moins une vingtaine) pour réellement parvenir à bien canaliser les flux. La pratique de l'équitation produit les mêmes problèmes que les VTT. Le parc mise sur une coordination entre les concepteurs des itinéraires VTT et les chemins pédestres bernois afin d'éviter les conflits d'usage. La coordination est compliquée par le fait que le monde des vététistes est loin d'être aussi bien organisé que celui des randonneurs. Légalement, les VTT ne doivent pas circuler sur les sentiers pédestres officiels de moins de deux mètres de large. Les gardes forestiers pourraient en principe amender les cyclistes qui empruntent des chemins étroits, mais dans la pratique ils ne le font pas.

Un des objectifs premiers du plan directeur du massif, puis du parc naturel régional a été de contribuer à apporter des solutions au problème de la gestion des flux. Les moyens à disposition du parc sont la planification (zones où la présence est plus ou moins encouragée), l'information (brochures décrivant les itinéraires, panneaux d'information), le balisage des chemins, l'aménagement de portails ou de déviations. La publicité régionale joue également un rôle dans la création des flux. Des idées ont été lancées pour développer une offre particulière (par exemple l'organisation de visites ornithologiques) qui serait susceptible d'attirer des visiteurs habitant suffisamment loin pour qu'ils soient obligés de passer la nuit dans la région. Mais pour l'instant, le but du marketing régional n'est pas d'attirer davantage de visiteurs, mais plutôt d'affirmer la position de la région et du parc en tant que tels.

---

<sup>28</sup> Source : OFROU et Suisse Rando 2008. Signalisation des chemins de randonnée pédestre. Manuel



c. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité

**L'évolution des rivalités entre acteurs**

Les conflits mis en évidence avant le changement de régime demeurent. S'y ajoute toutefois le rôle toujours plus important joué par les pâturages boisés en tant qu'argument touristique.

- Nature vs. Agriculture : L'agriculture plus intensive a tendance à considérer les pâturages boisés comme peu rentables. La présence d'arbres dans les pâturages rend la mécanisation de l'agriculture plus difficile ; pour cette raison, les agriculteurs soucieux d'augmenter la rentabilité économique de leur terrain ne voient pas les pâturages boisés d'un bon œil. Le recours récent au gyrobroyage, qui est critiqué par les défenseurs de la nature, facilite ensuite l'entretien mécanisé des pâturages. Inversement, l'abandon de l'entretien conduit à une fermeture qui nuit à leur image caractéristique et à leur valeur biologique.
- Nature vs. Sylviculture : Les milieux de protection de la nature et de l'environnement revendiquent des mesures de préservation particulières pour certaines espèces.
- Agriculture vs. Sylviculture : La définition des surfaces agricoles utiles par l'Office fédéral de l'agriculture n'a pas évolué depuis la période précédant le changement de régime. Elle ne permet pas de reconnaître les surfaces agricoles recouvertes par une couverture forestière comme des terrains agricoles. La loi sur les forêts les assimile en effet à des forêts.
- Agriculture vs. Tourisme : Les offices du tourisme et le parc de Chasseral promeuvent l'image typique des pâturages boisés qu'ils associent à leur offre touristique. Les touristes qui recherchent les paysages typiques réagissent toutefois de manière négative aux changements de l'usage agricole ou forestier des pâturages boisés.

**Les nouveaux acteurs**

- Division forestière 8 Jura bernois (responsables des plans forestiers)
- Autorités responsables de la délimitation des surfaces SAU
  - Office fédéral de l'agriculture (OFAG)
  - Office fédéral de topographie (Swisstopo)
  - Office cantonal de l'agriculture (transformé en 2004 en Office de l'agriculture et de la nature), en lien avec la Fondation Rurale Interjurassienne (FRI)
- Office du cadastre cantonal
- Parc naturel régional de Chasseral
- L'Association suisse pour l'AOC « bois du Jura », créée le 18 juin 2003

**Eléments du régime**

**Droits de propriété et droits d'usage**

Les rapports de propriétés n'ont pas changé de manière significative. Toutefois, on peut noter un changement concernant les droits d'usage, puisque comme mentionné dans les sous-cas 1 et 2 la présence plus importante de visiteurs constitue le signe d'un usage accru de leurs droits à pénétrer sur les terrains agricoles et forestiers garantis par le Code civil et la loi sur les forêts.



### Politiques publiques

- Nouvelle délimitation des SAU

Des expériences et des réflexions sont en cours pour maintenir la richesse des pâturages boisés. L'enjeu est très important pour le Parc de Chasseral, mais les solutions sont complexes, car interdisciplinaires, mais aussi institutionnelles. La nouvelle délimitation des surfaces agricoles utiles (SAU) pose par exemple problème. En effet, la surface de pâturage couverte par un arbre n'est pas prise en compte dans la comptabilité. Ce mode de calcul incite donc les paysans à couper les arbres. D'autre part, la loi fédérale assimile les pâturages boisés à la forêt. La mise à jour du calcul des surfaces en pâturages boisés pour le versement des paiements directs qui a duré dans le canton de Berne jusqu'en 2007 a constitué un facteur supplémentaire qui a influencé l'évolution de ces pâturages puisque certains agriculteurs ont été tentés de développer des stratégies pour maximiser la part de surface d'herbe par rapport aux surfaces couvertes.

- Réserve forestière

La délimitation de réserves forestières partielles permet de fournir une réponse adéquate pour contrer la fermeture des milieux forestiers. Elle permet en effet une exploitation forestière ciblée sur des buts biologiques ou paysagers, alors que l'évolution générale de la forêt suisse est marquée par une faible exploitation (qui découle de prix de vente du bois très bas) conduisant à un accroissement du volume sur pied et à une fermeture structurelle des forêts. Les réserves forestières permettent également de s'éloigner si nécessaire du modèle de gestion actuelle des forêts, basée sur la notion de forêt « jardinée », qui se caractérise par une gestion économiquement optimale de cette ressource mais qui ne crée que peu de secteurs ouverts et dynamiques. Le parc de Chasseral a été un partenaire déterminant de la division forestière pour mettre en place la réserve forestière partielle de Chasseral Nord et le plan de protection du Grand Tétra qui l'accompagne.

Il existe trois planifications forestières très récentes dans le périmètre du Parc : une première concerne le vallon de Saint-Imier qui date de 2004, une seconde, le Plateau de Diesse / Bas-Vallon en 2006 et une troisième, la vallée de la Birse / Tramelan en 2007. Ces planifications attribuent aux différentes zones forestières quatre fonctions principales qui sont la production, la protection, la nature et le paysage et enfin l'accueil. Selon le contrat (art. 4), les propriétaires des parcelles concernés par la réserve accordent au canton de Berne un droit réel limité (servitude personnelle) permettant au canton de délimiter et gérer les parcelles comme réserve forestière pour une durée de 50 ans à partir de la conclusion du contrat.

- Plans directeurs réseaux écologiques et améliorations foncières

Dans le périmètre du parc, deux plans directeurs (Plagne-Vaufelin et Plateau de Diesse) ont été élaborés pour permettre aux agriculteurs de toucher des contributions pour la mise en réseau de leurs surfaces de compensation écologique (SCE). En outre, deux communes (Orvin et Romont) ont fait l'objet d'améliorations foncières et bénéficient aussi d'une conception pour la mise en réseau des SCE. Les objectifs biologiques varient pour chaque réseau. On peut toutefois noter que le maintien d'une agriculture extensive favorable aux pâturages boisés constitue un objectif central.

- Labels

Le développement de la labellisation est une autre manière de promouvoir, en les rendant plus rentables, des pratiques qui s'écartent d'une logique de rentabilité pure. Presque toutes les forêts du parc sont en train de ou vont faire la démarche pour obtenir le label FSC. Un autre label encore au stade des réflexions préliminaires, mais destiné expressément à la préservation des pâturages boisés est l'AOC « Épicéas du Jura ». Le label Bio, quant à lui, n'est pas toujours bien vu par les agriculteurs.

Contrairement aux labels AOC ou production intégré (PI), le label « Produit du parc » servira bel et bien à influencer les comportements. Toutefois le sujet des labels est très compliqué dû

à la profusion des labels déjà existants. Le label « Produit du parc » s'appliquera également aux services. C'est dans ce domaine (sorties guidées, accueil dans les métairies) que le parc voit un réel potentiel pour une labellisation supplémentaire.

L'impact pour les pâturages boisés d'une telle initiative n'est pas direct, car à part la mention du respect de pratiques « traditionnelles », l'objectif d'une AOC n'est pas de promouvoir tel ou tel mode de culture, mais de reconnaître les produits de qualité issus d'un périmètre particulier. Par contre, le label « Produit du parc », qui pourra être octroyé par le Parc lorsqu'il sera entré en vigueur, a comme objectif d'influencer les comportements.

*d. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire*

**L'évolution des rivalités entre acteurs**

Les rivalités mises en évidence pour la période  $t_1$  sont restées les mêmes, bien que de nouvelles planifications aient vu le jour (plans directeurs régionaux, planification forestière, zone de calme de la Tscherner). Le Parc de Chasseral, qui doit se faire une place parmi les structures déjà existante, est parfois amené à défendre des positions différentes des communes.

- Communes vs. Protection de la nature : Les différentes planifications mises en œuvre dans le massif (en particulier, le plan directeur régional de Chasseral, les plans de circulations et la réserve forestière partielle de Chasseral Nord) permettent une meilleure mise en comptabilité des tâches communales avec la protection de la nature. L'étalement urbain reste cependant un thème de revendication récurrent des organisations de protection de l'environnement.
- Communes vs. Canton : Le canton s'est doté de nouveaux instruments lui permettant d'imposer des zones à bâtir mieux proportionnées à la physionomie des communes, lorsqu'il évalue les propositions de modifications de plans de zones. Afin de pouvoir lutter plus efficacement contre l'étalement urbain, le canton de Berne s'est ainsi doté de nouvelles fiches de coordination qui obligent les communes à justifier les nouveaux déclassements de parcelles en fonction de l'accroissement prévisible de leur population et de vérifier l'accessibilité des nouvelles zones constructibles avec les transports publics.
- Communes vs. Parc : La préservation du paysage dans une région donnée passe par le contrôle de l'étalement urbain. Le PNR de Chasseral s'intéresse pas conséquent de près à cette problématique, bien qu'il ne dispose pas de prérogatives en la matière. Le Parc a comme rôle de lancer des projets et de créer une dynamique, pas de faire de l'aménagement du territoire ou de contrôler sa mise en œuvre. Ce sujet est très sensible pour les communes qui n'apprécient pas que l'on remette en cause ce domaine de compétence qui est le leur. Par le biais de sa Charte, le parc pourra cependant tenter d'imposer des critères plus stricts de maîtrise de l'étalement urbain.

**Les nouveaux acteurs**

Un seul nouvel acteur est à signaler en matière d'aménagement du territoire, le parc naturel régional de Chasseral.

## Éléments du régime

### Droits de propriété et droits d'usage

À l'échelle du massif, les échanges de titres de propriété n'influencent que peu les questions d'aménagement du territoire. Le parc Chasseral, de son côté, ne planifie pas de se lancer dans une stratégie d'achat de terrains.

Un changement important de l'usage du sol dans le massif reste toutefois l'ouverture de la nouvelle carrière (Tscharner) de Vigier SA.

### Politiques publiques

- Plans directeurs

La première version du plan directeur a été à l'origine des actions 2002-2006 du Parc dans les domaines de la nature et du paysage, des transports et du tourisme. Même s'il n'est pas encore formellement approuvé par les autorités cantonales, il n'en demeure pas moins que son contenu constitue une base très importante et contraignante de fait pour toutes les actions concernant le massif de Chasseral et une bonne base de réflexion pour l'élaboration de la Charte.

Outre le plan directeur de Chasseral, d'autres plans directeurs touchent le périmètre du parc dans le canton de Berne. Le premier est bien évidemment le plan directeur cantonal lui-même. Il faut noter en particulier que le canton a opéré une modification qui introduit de nouveaux critères pour juger de la pertinence d'agrandir la zone à bâtir. En effet, en 2006, le canton a modifié le plan directeur cantonal en introduisant un nouveau critère de prise en compte de l'évolution démographique de la commune (mesure A01)<sup>29</sup> et de qualité de la desserte en transports publics (fiche B) pour juger de la pertinence d'agrandir la zone à bâtir.

Outre le plan directeur cantonal, le canton de Berne dispose de plans directeurs régionaux. Les trois plans directeurs régionaux Jura-Bienne, Centre-Jura et Bienne-Seeland, qui datent du début des années 1990, ont servi de base aux plans cités ci-dessous :

(a) Le Plan directeur de la Suze, approuvé en 1992 déjà, mais complété en 2004. Il précise les mesures à prendre sur l'ensemble de ce cours d'eau et ses rives.

(b) Plans directeurs réseaux écologiques Plagne-Vaufelin et Plateau de Diesse.

(c) Plan directeur régional d'extraction et de décharge de matériaux pour le Jura bernois.

- Planification communale

La gestion des activités humaines à incidence spatiale implique des choix en matière d'aménagement du territoire communal. La zone de calme Tscharner, aménagée en compensation à la nouvelle carrière de Vigier, a été inscrite dans les plans de quartiers (plan de quartier supracommunal). Dans cette zone, une réglementation de l'escalade a été prévue, de même que la signature d'une convention avec les chasseurs concernant le trafic motorisé. Finalement une convention a également été signée pour limiter la pratique du vol libre.

- Le rôle de la Charte du parc en matière de planification régionale

La Charte est le résultat de l'étude de faisabilité proposée en novembre 2006 et de l'étude de projet mise en consultation en janvier 2008. Il s'agit d'un document contractuel entre communes, cantons et Confédération.

---

<sup>29</sup> « Les communes motivent les classements en zone à bâtir et les changements de zones sur la base des critères permettant de déterminer les besoins en terrains à bâtir destinés au logement des quinze prochaines années et des critères applicables à la délimitation des zones » (Plan directeur cantonal, Mesure A01).

Dans son rapport sur l'aménagement du territoire 2006, le Conseil-exécutif du canton de Berne note:

- Une forte baisse de la qualité des plans d'aménagement : « De nombreuses communes ne voient plus l'importance qu'il y a à disposer de plans d'aménagement local de qualité. L'aménagement local est souvent perçu comme une corvée à effectuer de manière pragmatique avec le plus faible investissement possible. »
- Une coordination lacunaire de l'aménagement par-delà les limites communales : Les coordinations supracommunales « font rarement l'objet d'une démarche active, même si cela permettrait d'aboutir à de meilleures solutions sur le plan spatial. »
- Une concurrence entre les communes concernant la superficie de la zone à bâtir
- Thésaurisation de terrains à bâtir : « Les communes justifient souvent la nécessité d'opérer de nouveaux classements par le fait que les réserves de terrains à bâtir ne sont pas disponibles. La thésaurisation représente un problème insoluble. »

Comme le canton, le parc de Chasseral aura lui aussi une marge de manœuvre limitée pour influencer le développement territorial. Toutefois, le choix d'avoir construit le projet de parc sur la base d'un plan directeur régional montre le souci d'inscrire la planification coordonnée au centre des missions du parc. Le parc constitue donc un nouveau moyen d'agir sur la planification, non sur le mode réglementaire, mais par le lancement de projets et la création d'une dynamique misant sur la durabilité comme argument de développement.

*e. Conclusion sur l'étendue et la cohérence*

**Étendue**

Les observations suivantes peuvent être formulées concernant la période t0, quant au degré d'étendue du régime institutionnel du paysage :

- L'intensité d'usage des voies d'accès continue à ne pas être régulée (accès et stationnement gratuits), même si le nouveau plan de circulation a conduit à fermer certaines routes à la circulation. Paradoxalement, la fermeture du péage (inconstitutionnel) de la route de Chasseral supprime une tentative qui avait été mise en place par les propriétaires de la route de faire payer les usagers pour les coûts qu'ils occasionnent.
- De manière similaire, l'usage des chemins de randonnée est ouvert à tous, sans possibilité de contrôler les flux autrement que par la signalisation et des mesures d'information. De nouvelles signalisations ont ainsi été posées qui évitent une fréquentation trop importante des sites sensibles. La pratique de la raquette à neige est encore moins régulée que la randonnée, puisque les itinéraires eux-mêmes ne sont pas fixés ; un balisage sauvage existe qui en définit toutefois un certain nombre.
- Les pâturages boisés ne sont toujours pas reconnus en tant que tels par la loi. Une nouvelle réserve forestière partielle permet toutefois aux services cantonaux responsables de mettre en place des mesures de gestion des pâturages boisés.
- Le plan directeur de Chasseral ne permet pas d'intervenir sur la taille des zones à bâtir puisqu'elles sont situées en dehors de son périmètre.

Aucune mesure ne met directement en relation la taille de la zone à bâtir avec la qualité du paysage.

Compte tenu de ces éléments, on observe que les différentes mesures mises en place dans le périmètre du parc ont permis d'améliorer l'étendue du régime qui peut être considérée comme moyenne.

**Tableau 16 - Étendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en t0**

Sous cas	t <sub>0</sub> :
1	moyenne
2	moyenne
3	faible – moyenne
4	moyenne

### **Cohérence**

#### **Cohérence substantielle**

La cohérence substantielle du régime du paysage fait référence au degré de coordination réciproque entre les différentes mesures de régulation des usages du paysage. Les cas suivants illustrent des situations où cette coordination reste problématique :

- La coordination entre mesures génératrices de trafic et la nécessité de protéger le paysage (inventaires IFP) et la biodiversité (espèces protégées) a été améliorée dans la mesure où un nouveau balisage des routes et des chemins a été mis en place. Le goudronnage des chemins, les places de stationnement gratuites, la publicité indirecte du label « Parc », le travail des offices du tourisme continuent toutefois à accroître le nombre de visiteurs.
- Une liaison en transport public permet de rejoindre le sommet de Chasseral, toutefois sa rentabilité n'est pas assurée du fait de la concurrence directe engendrée par le trafic privé.
- La distinction entre routes privées agricoles, routes forestières et routes communales a pu être améliorée dans le périmètre du Plan forestier de Chasseral Nord. Toutefois, toutes les ambiguïtés n'ont pas pu être levées, puisque les routes interdites à la circulation peuvent être utilisées par les bordiers, une catégorie somme toute très large, puisqu'elle englobe tous les usagers des métairies.
- La réserve partielle de Chasseral Nord permet de lever certaines incohérences entre politiques agricoles, forestières et de protection de la nature en ce qui concerne la gestion des pâturages boisés. Toutefois, le territoire concerné reste relativement modeste.

Pendant la période considérée, la cohérence substantielle s'est améliorée, même si certains points restent non résolus. Elle peut globalement être qualifiée de moyenne.

#### **Cohérence institutionnelle**

La cohérence institutionnelle rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages.

- Le parc de Chasseral joue un rôle de régulateur. Sa tâche consiste entre autres à mettre en œuvre activement le plan directeur du massif, illustrant ainsi une nouvelle manière de concevoir le rôle de l'outil du plan directeur qui est en principe passif (on ne peut forcer une commune à se mettre en conformité avec la planification cantonale qu'au moment où elle révisé ses plans d'aménagement). Le parc a également pu contribuer à la mise en place d'autres planifications (plan de circulation, plan forestier de Chasseral Nord, réserve partielle de Chasseral Nord, etc.).
- Aucun instrument de vient garantir la mise en cohérence de la taille de la zone à bâtir avec des standards paysagers, puisque le plan directeur de Chasseral s'arrête aux limites inférieures des forêts sans toucher les villages.

**Tableau 17 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en t<sub>0</sub>**

Sous-cas	Cohérence t <sub>0</sub> :	
	Substantielle	Institutionnelle
1	faible à moyenne	faible à moyenne
2	moyenne	moyenne
3	moyenne	faible-moyenne
4	moyenne	moyenne

Avec la création du parc, la cohérence institutionnelle s'est améliorée. Elle reste moyenne, vu la marge de manœuvre limitée du parc, dont le rôle est clairement de développer des projets plutôt que d'exécuter à un niveau supracommunal des tâches déléguées par les communes membres. En effet, le parc n'a guère d'effet sur les zones habitées alors que leur aménagement a précisément un impact très important sur la qualité paysagère.

### C. Effets du régime sur le paysage

Nous nous sommes attachés à décrire le régime du paysage dans les différents sous-cas. Ces derniers ont été retenus parce que les rivalités qui y prennent place permettent de mettre en évidence comment les problèmes se résolvent ou, au contraire, perdurent jusqu'à porter atteinte à la ressource même. Cette section dépasse les limites de chaque sous-cas et présente synthétiquement les deux composantes du régime que sont, d'un côté, les politiques publiques et, de l'autre, le système de droits de propriété.

Au cours de la période étudiée, l'étendue du régime, qui était faible à l'époque t-1, devient moyenne en t<sub>0</sub>. Cela signifie qu'une proportion plus importante d'usages est régulée dans la période t<sub>0</sub> :

**Tableau 18 – Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en t<sub>-1</sub> et t<sub>0</sub>**

Sous cas	Étendue t <sub>-1</sub> :	Étendue t <sub>0</sub> :
1	faible	moyenne
2	moyenne	moyenne
3	faible	faible-moyenne
4	faible	moyenne



De son côté, la cohérence augmente également. Alors qu'à la fois la cohérence substantielle et la cohérence institutionnelle étaient faibles en  $t_{-1}$ , elles deviennent moyennes en  $t_0$ . La création du parc de Chasseral explique largement l'augmentation de cette dernière.

**Tableau 19 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en  $t_{-1}$  et  $t_0$**

Sous-cas	Cohérence $t_{-1}$ :		Cohérence $t_0$ :	
	Substantielle	Institutionnelle	Substantielle	Institutionnelle
1	faible	faible	faible-moyenne	faible-moyenne
2	faible	faible	moyenne	moyenne
3	faible	faible-moyenne	moyenne	faible-moyenne
4	faible-moyenne	faible	moyenne	moyenne

### **1. L'impact du parc de Chasseral sur le régime**

La création du parc a un double effet, parfaitement mis en lumière par cette étude de cas : d'un côté, il permet une meilleure coordination d'intérêts parfois opposés, il sert de plateforme de lancement de projets en faveur d'une plus grande durabilité, il facilite les contacts entre communes et autorités cantonales. Tout cela contribue à augmenter la cohérence. De l'autre côté, l'activité générée par le parc augmente la visibilité de la région. Davantage d'actions sont entreprises, davantage de visiteurs sont attirés, davantage d'argent est injecté. Ces conséquences de l'activité du parc ont plutôt tendance à réduire la cohérence du régime.

Ce résultat paradoxal correspond pleinement aux objectifs légaux selon lesquels les parcs sont des structures qui servent à conserver et à mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage, tout en renforçant les activités économiques axées sur le développement durable. La mission légale des parcs est ambiguë si bien que le résultat de leur action l'est aussi : ils doivent naviguer entre deux objectifs contradictoires qu'ils doivent essayer de satisfaire sans jamais pouvoir réellement y parvenir.

Cette étude de cas illustre un autre aspect de la nature hybride des parcs. Les parcs doivent parvenir à améliorer la durabilité de la ressource paysage sans toutefois disposer de responsabilités en termes d'aménagement du territoire. Les initiateurs du parc de Chasseral ont bien perçu la faiblesse de cette position, puisque leur stratégie a consisté à développer le parc sur la base d'un réel instrument de planification, à savoir le plan directeur régional. Toujours est-il que le plan directeur du massif n'inclut pas les zones à bâtir des communes membres, si bien que l'impact du parc sur le zonage est faible ou inexistant.

Si la force du parc ne découlera pas de responsabilités en termes d'aménagement du territoire, il est possible qu'il tire son épingle du jeu de la nouvelle politique régionale qui, afin d'abandonner une politique de l'arrosier jugée inefficace, finance désormais des projets. Trop petites, les communes ne disposent souvent pas des compétences pour mettre sur pied de tels projets susceptibles de drainer la manne fédérale. Dans ce contexte, le parc peut devenir la structure supracommunale capable de rassembler des compétences nécessaires à la préparation de tels projets. Lorsque le parc tiendra les cordons de la bourse, sa position sera renforcée d'autant, ce qui lui donnera les moyens de faire pression sur les communes de son territoire afin qu'elles coordonnent leurs activités dans le sens d'une meilleure prise en compte de la ressource paysagère.



## 2. Facteurs d'influence externes au régime

L'attrait observé pour le massif de Chasseral est dû en partie à l'activité du parc, mais pas uniquement : l'apparition de nouvelles pratiques de plein-air et de nouveaux sports, la recherche de lieux préservés pour le ressourcement, l'intérêt pour le tourisme doux et pour les produits du terroir sont des facteurs indépendants du parc qui contribuent à augmenter le nombre de visiteurs dans le massif.

La majorité des acteurs externes entrent dans la catégorie des consommateurs de paysage ; la plupart d'entre eux consomment sans laisser de contrepartie pour la région (si ce n'est leur commandes dans les métairies ou les restaurants). Il en est ainsi par exemple pour les touristes motorisés, les usagers des pistes de ski de fond, les vététistes. Un des objectifs du parc et des offices du tourisme est de changer cette réalité en améliorant l'offre de lieux de séjour.

Les protecteurs de la nature et les chasseurs ne sont pas que des consommateurs de paysage dans la mesure où ils participent à sa gestion. Lorsqu'ils sont organisés en association, ils participent aux débats politiques et s'engagent à défendre leurs intérêts. C'est d'ailleurs suite aux remarques d'une association basée à Bienne, le CEPOB, qu'a été amorcée la réflexion sur la création d'un plan de mesures de compensation pour la nouvelle carrière de la Tscharnen à l'échelle du massif, et non seulement dans le périmètre de la commune concernée. L'action des associations est facilitée lorsqu'elles disposent de relais internes ; inversement, les membres internes au périmètre peuvent compter sur le soutien des externes.

Les sociétés de ski de fonds, quant à elles, constituent un cas particulier puisqu'en l'absence de bases légales, elles sont largement responsables de s'auto-organiser. Les centres locaux suivent les directives de l'organisation faîtière Romandie Ski de Fonds et lui versent une partie de l'argent collecté auprès des usagers. Cette dernière établit des règles et codes de conduites généraux (montant de la taxe à prélever, balisage, panneaux d'information standardisés, normes techniques).

De manière générale, les acteurs externes au massif de Chasseral, en particulier s'ils sont des observateurs consommateurs du paysage, sont relativement peu impliqués dans la gestion de la ressource. Dans sa composition actuelle, le parc ne cherche pas activement à intégrer des représentants d'acteurs externes dans le but précis que cette catégorie d'utilisateurs soit représentée. Parmi les 84 membres collectifs (associations, entreprises, communes bourgeoises et communes municipales) de l'association du Parc régional de Chasseral, certains sont actifs non seulement dans le périmètre du parc, mais également au-delà, au niveau cantonal, voire nationale (p. ex. Pro Natura). Des représentants (6) des associations et des groupes d'intérêt, certaines d'importance supra-locale, sont en outre représentés directement au sein du Comité.

Paradoxalement, les villes portes ne sont pas représentées au sein des organes du parc, alors même que leurs populations sont les premiers utilisateurs du parc (en tant qu'observateurs). Ce désintéressement n'est pas celui du parc qui souhaiterait une collaboration plus étroite, assortie de contributions financières, mais des villes elles-mêmes. Comment expliquer cette réalité alors même qu'il pourrait paraître normal que les villes contribuent à verser de l'argent dans les régions utilisées par leur population. Une part de l'explication tient probablement au fait qu'il est toujours difficile de rendre payant un service qui autrefois était gratuit. Mais plus fondamentalement, la réticence provient sans doute plutôt du fait que les villes servent souvent de moteurs à des régions en offrant des prestations pour lesquelles les communes voisines ne paient pas tout en en profitant. On observerait un exemple inverse dans le cas du parc de Chasseral.

Le parc joue toutefois un rôle important de médiateur entre les exigences des différents services cantonaux, voire fédéraux (nouvelle politique régionale, Office fédéral de l'environnement) et les communes. Le parc n'intègre donc pas les observateurs consommateurs externes, mais les représentants des autorités (qui dans notre terminologie sont d'autres acteurs régulateurs, mais de niveau supérieur). Pour pouvoir se faire entendre, l'intérêt des observateurs externes doit avoir été entendu par les autorités cantonales, qui relaient ensuite indirectement la demande au parc.

Il a été mentionné plus haut (point 0) que la conséquence de cet état de fait est double. D'une part, le transfert d'information, de compétences et indirectement d'argent public vers le niveau communal est facilité. Mais d'autre part, ces acteurs représentant des administrations veillent à ce que le parc ne gagne pas de nouvelles compétences à leurs dépens. Par exemple, on peut faire la supposition que le rôle du parc restera très faible en matière d'aménagement du territoire tant que les régions d'aménagement seront fortement représentées en son sein, ces dernières n'ayant aucun intérêt à un éventuel transfert de compétences.

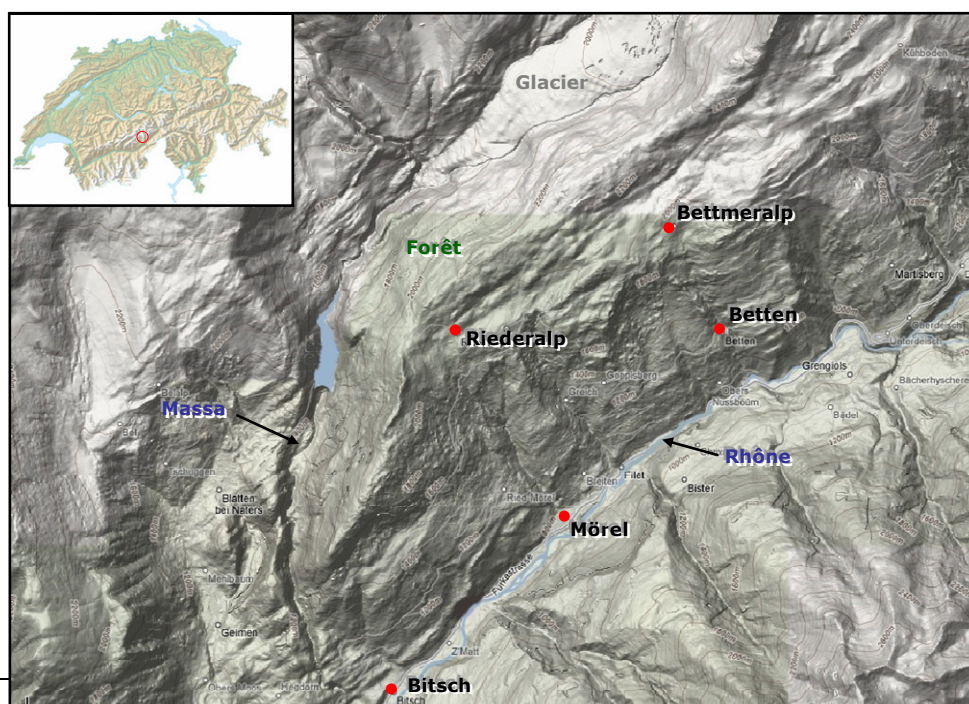
### **III. Cas d'Aletsch<sup>30</sup>**

#### **A. Présentation de l'étude de cas**

##### **I. Caractéristiques géographiques et institutionnelles**

La région prise en compte par cette étude de cas englobe un territoire situé à l'est de Brigue, limité au Sud par le Rhône, au Nord par le glacier d'Aletsch (~1600 m à la base de la langue) et à l'ouest par la Massa, un affluent du Rhône. Quatre communes sont concernées : Riederalp (aboutissement, le 1er novembre 2003, d'un processus de fusion entre les trois communes de Ried-Mörel, Greich et Goppisberg), Betten (dont l'alpage porte le nom de Bettmeralp), Bitsch et Mörel.

**Figure 16 - Situation du terrain d'études (Source : Données cartographiques 2009 télé Atlas)**



<sup>30</sup> Cette synthèse a été rédigée par F. Pousset à partir de l'étude de cas rédigée par JD Gerber.

En 2001, la signature de la « charte de la place Concordia » ouvre la porte à la labellisation UNESCO pour un territoire recoupant les quinze communes entourant le glacier. La présente étude de cas embrasse un territoire à cheval sur la frontière des zones de protection. En effet, le versant sud de l'arête Riederhorn–Eggishorn est situé au-delà du périmètre de la Réserve du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Le flanc nord est un territoire connu avant tout pour la forêt d'Aletsch et pour le glacier d'Aletsch situé en contrebas. Chaque année, entre juin et octobre, plusieurs dizaines de milliers de personnes s'y rendent. C'est l'une des réserves les plus fréquentées de Suisse. Au fil des siècles, sur le flanc sud, l'intervention humaine a transformé petit à petit la région en paysage cultivé avec ses champs, ses terrasses, ses bisses et ses jardins caractéristiques (Albrecht 1999).

La labellisation UNESCO va donner aux communes un atout pour promouvoir le tourisme d'été, dont les acteurs locaux déplorent le retard par rapport au tourisme d'hiver. Le pôle économique, représenté par le tourisme n'est qu'une partie du projet qui s'appuie sur le concept du développement durable.

## **2. L'impact des activités humaines sur le paysage**

La zone considérée est très hétérogène du point de vue économique et paysager. Elle fait preuve d'un contraste très marqué entre le flanc nord, exempt de constructions, et le flanc sud, largement habité et exploité touristiquement. Cependant, malgré les différences, l'ensemble de la zone est le résultat d'une histoire commune où l'industrie touristique a petit à petit remplacé l'activité agricole. Les conséquences de ce changement se sont fait sentir sur toute la région, que ce soit en ce qui concerne la gestion du développement spatial des activités touristiques (pistes de skis...), la place réservée à l'agriculture, la construction de logements pour touristes et ses effets sur l'approvisionnement en eau. Mais par-dessus tout, c'est la commercialisation de la ressource paysage qui a marqué la région.

### **Le paysage comme image de marque**

Le paysage d'Aletsch, dont Riederalp est la porte d'entrée naturelle, a commencé très tôt à attirer des visiteurs fortunés. Au 18<sup>e</sup> siècle déjà, la région était beaucoup parcourue. Les naturalistes sont venus en premier, fascinés par le grand glacier d'Aletsch, les aroles et les mélèzes de la forêt du même nom, la richesse extraordinaire de la flore et de la faune (Albrecht 1999). Après les naturalistes ont suivi des touristes fortunés qui venaient de toute l'Europe pour rechercher la nature sauvage et romantique des Alpes. Cependant, l'explosion du tourisme de masse ne s'est faite qu'à partir de la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Ainsi, depuis 1950, avec la démocratisation du tourisme en station alpine, le plateau d'Aletsch a suivi ce développement en profitant de l'image de marque que lui confèrent le glacier et la forêt d'Aletsch. Nombreux sont les produits commerciaux qui leur font référence. L'utilisation du paysage pour renforcer l'attrait de produits commerciaux va encore augmenter avec la labellisation UNESCO.



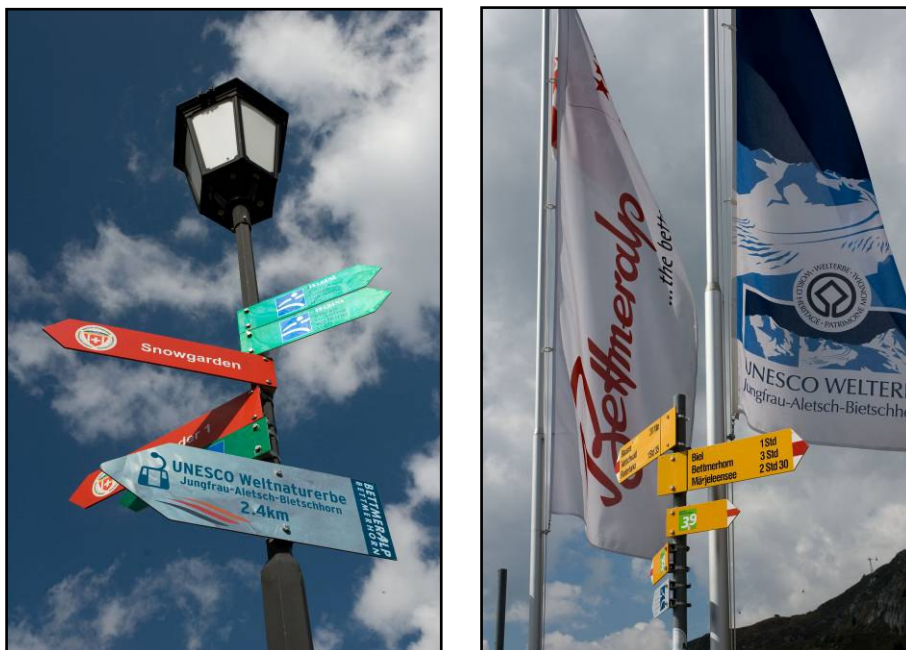


Figure 17 - Signalétique sur le site d'Aletsch

### Les sports à incidence spatiale

À partir de 1951, date à laquelle Riederalp a accueilli ses premiers hôtes pendant la saison hivernale, différents projets ont vu le jour pour rendre le flanc nord accessible aux skieurs. Depuis 1983, la zone est inscrite à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP no 1706, « Hautes Alpes bernoises, région Aletsch–Bietschhorn, versant sud »). Cela n'a cependant pas découragé les promoteurs de lancer de nouvelles idées de développement (tunnel pour skieurs ou pour piétons, télécabine Riederhorn–Belalp, remontepentes ...) bien que les chances qu'une autorisation de construire soit désormais octroyée soit minimales.



Figure 18 - Téléférique et restaurant d'altitude

Cette infrastructure a un impact non négligeable sur le paysage (téléskis, télésièges, canons à neiges, tunnels pour skieurs, nivellement des pistes, érosion, modification de la végétation naturelle...). Le plateau étant déjà complètement équipé, il n'y pas actuellement de projets de nouvelles remontées mécaniques sur le versant sud. Les projets de développement de l'autre côté de la crête ont été stoppés par la création de la réserve de l'UNESCO. Les travaux actuels se concentrent sur la modernisation des installations existantes.

### **L'agriculture**

L'exploitation excessive a constitué au 19e siècle une menace grave pour la forêt d'Aletsch. Après de longues tractations avec la bourgeoisie de Ried-Mörel et le consortage d'alpage pour les convaincre de la nécessité de protéger cette forêt qui était pour la population une source importante de matières premières, Pro Natura obtient finalement la signature d'un contrat en 1933.

La déprise agricole a des effets directs sur le paysage cultivé du versant sud. Un tel paysage dépend en effet des activités humaines, de l'agriculture en particulier, pour se perpétuer. Les conséquences de l'abandon des pratiques agricoles originelles sont déjà manifestes à plusieurs endroits. L'exemple classique est celui du paysage des terrasses à blé en dessous de Greich dont l'évolution vers la friche est si avancée qu'un boisement de feuillus (frênes surtout) s'y est développé. Les zones intermédiaires de mayens sont également touchées : aujourd'hui elles ne servent plus que de pâturages pour le jeune bétail. Là où les prés sont encore fauchés, le foin est ramené jusque vers les villages, ce qui entraîne l'abandon des nombreux bâtiments qui tombent en ruine. En plus du retour aux friches, c'est une perte architecturale irréversible qui à terme aura aussi des influences négatives sur le tourisme.

D'autre part, le passage de l'économie d'un système agro-pastoral autarcique à un système ouvert a eu un effet négatif sur les forêts du versant sud dont l'état de santé s'est considérablement détérioré jusqu'à ce que la sonnette d'alarme soit tirée dans les années 1980 dans le cadre du projet MAB (Bellwald & Graf, 1985). Depuis lors, la situation de la forêt s'est petit à petit améliorée : le réseau de chemin forestier a été agrandi pour faciliter l'accès aux forêts escarpées, des protections anti-avalanches ont été posées pour protéger les jeunes arbres, etc. (Albrecht 1999, Zurschmitten 2002). Les entretiens soulignent cependant que la tendance risque de s'inverser à la suite des coupes budgétaires opérées dans le domaine par la Confédération.

### **3. Rivalités, choix des quatre sous-cas**

Chaque situation de conflit forme le cœur d'un sous-cas (explicité dans la partie « analyse du régime »). Les autres critères de choix ont trait à l'influence du conflit sur le paysage et à la représentativité du sous-cas par rapport aux problématiques de la protection du paysage.

Dans la présente étude de cas, quatre sous cas ont été analysés :

- Sous cas 1 : Le flanc nord de la crête Riederhorn–Eggishorn
- Sous cas 2 : Les points d'accès à la réserve d'Aletsch
- Sous cas 3 : Développement des villages de Riederalp et Bettmeralp
- Sous cas 4 : Déprise agricole

## **B. Analyse du régime institutionnel**

### ***1. Introduction***

La décennie 1990 a été marquée par le lancement de la procédure de labellisation UNESCO. Ce processus s'inscrit dans une phase plus générale d'écologisation de différentes politiques publiques dans le canton du Valais (Bellwald & Graf, 1985).

En matière d'agriculture, les années 1990 correspondent à un tournant écologique au niveau de la législation cantonale. Alors que pendant la décennie précédente, le Valais se contente d'appliquer au niveau cantonal les prescriptions fédérales, la nécessité de tenir compte des interactions complexes entre l'agriculture et les milieux naturels a été inscrite dans le droit cantonal, si bien que dorénavant l'ensemble des activités agricoles doit se faire dans le respect de l'environnement (Clivaz 2000). Ce changement est renforcé par une série de modifications importantes au niveau fédéral, en particulier suite à l'introduction des paiements directs écologiques en 1992.

Se fondant sur la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, le Grand conseil valaisan adopte également pendant cette décennie la loi cantonale du 13 novembre 1998 sur la protection de la nature, du paysage et des sites (RS-VS 451.1). Comme le canton du Valais a mis plus de trente ans pour se doter d'une loi cantonale en la matière, la loi actuelle est l'une des plus modernes de Suisse dans ce domaine. À ces lois s'ajoutent des changements significatifs concernant la compensation pour la non exploitation hydraulique de certaines vallées, ainsi que sur la modification du droit de succession (interdiction du partage matériel), qui tous deux jouent un rôle important dans le contexte qui nous intéresse.

La labellisation UNESCO, qui a abouti en 2001 à la reconnaissance officielle de la réserve par le centre de l'UNESCO de Paris, est ainsi un événement paradigmatique du changement d'approche des politiques publiques par rapport à la gestion de l'environnement. La charte de la Concordia, que les communes concernées ont dû signer avant la décision définitive de Paris, fait en effet la part belle au paysage et à son développement durable : elle reconnaît en tant que tels les aspects esthétiques, culturels et écologiques du paysage d'Aletsch ; elle appelle au développement durable de la région ; elle affirme la volonté de mettre sur pied un agenda 21 dans les communes signataires ; elle veut incarner une prise de conscience régionale pour les questions de développement durable du paysage.

Dans cette étude de cas, nous faisons référence à la décennie 1990–2000 comme un moment de changement important, une période de changement de régime. Il va de soi que les dates données ne sont pas des frontières temporelles strictes, mais que le changement est quelque chose de progressif. D'autant plus qu'après une modification légale, un certain laps de temps est nécessaire pour observer une concrétisation sur le terrain.

### **La société UNESCO Weltnaturerbe Jungfrau–Aletsch–Bietschhorn (2002 – 2007)**

Le 26 septembre 2001, la charte de protection a été signée par les communes sur la place Concordia, au milieu du glacier d'Aletsch. Le 13 décembre, la région Jungfrau–Aletsch–Bietschhorn est acceptée dans la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO. Le 5 juin 2002 est fondée la société UNESCO Weltnaturerbe Jungfrau–Aletsch–Bietschhorn enregistrée à Naters.

Sur la base de la Charte de la Concordia, ainsi que du cahier des charges *Pflichtenheft für den Management plan* (22.11.2001) établi pendant la procédure de candidature, la première tâche du centre de gestion (voir infra) a été de mettre en place un plan de gestion jusqu'à la fin 2004 (le Management plan est finalement sorti en décembre 2005).

La société conçoit son rôle avant tout en matière de coordination des actions entreprises par les différents acteurs locaux et régionaux, que ce soit des privés ou des communes (Ruppen et

al. 2004). Comme le répète à loisir le secrétaire central, la tâche de la société n'est pas de faire du marketing touristique : cela reste de la compétence des offices du tourisme locaux.

Il est encore trop tôt actuellement pour juger de l'effet de société sur le régime. Cet effet dépendra avant tout de trois choses : la possibilité d'imposer un label UNESCO réellement exigeant, la capacité réelle de coordonner l'action communale, l'ouverture aux revendications des observateurs, représentées par les organisations de protection de la nature et du paysage (étant entendu que les intérêts des fournisseurs et des utilisateurs de ressources primaires sont quant à eux représentés par les autorités communales membres de la société).

### **La fondation Patrimoine mondial UNESCO Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn**

Fin 2007, la société UNESCO a été transformée en une fondation nommée « Stiftung UNESCO Welterbe Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn ».

Selon Beat Ruppen, le directeur du centre de management, les raisons du changement de forme juridique sont dus au fait que l'association était trop ancrée localement ou régionalement. Or une région inscrite au patrimoine mondial doit également faire valoir des prétentions internationales. Du fait que ses buts sont strictement contrôlés par les autorités, une fondation inspire davantage confiance qu'une simple société commerciale. Elle apparaît donc comme une forme d'organisation mieux à même de garantir l'ouverture internationale de la structure de gestion, l'objectif de cette dernière étant en définitive de s'assurer un ancrage à la fois local, régional et international (entretien 9.7.2008).

## **2. Situation du régime avant le changement de régime**

### **Acteurs à influence globale :**

- Les communes municipales et la bourgeoisie : À Greich, les communes municipale et bourgeoise sont gérées de concert. Dans les autres communes, la bourgeoisie dispose d'une administration séparée.
- Les consortages : L'alpage au-dessus de Riederalp est géré par trois consortages (un par commune). À Bettmeralp, c'est la bourgeoisie qui gère l'alpage et ses droits d'accès.
- Les sociétés de remontées mécaniques : Trois compagnies de remontées mécaniques se partagent les pentes du flanc sud : Le Verkehrsbetrieb Riederalp AG, Riederalp Bahnen AG, Bettmeralp Bahnen.
- Pro Natura est la principale organisation de protection de la nature en Suisse.
- La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) est chargée de se prononcer sur les demandes de permis de construire au sein des IFP. Son but est avant tout d'empêcher les remontées mécaniques d'approcher la réserve de trop près.

### **a. Sous-cas 1 : le flanc Nord de la crête Riederhorn-Eggishorn**

### **Description des événements avant le changement de régime**

Depuis 1950, grâce à la construction des premières télécabines, le flanc nord a été rendu accessible pour la randonnée à un public plus large. Cette arrivée massive de visiteurs n'est pas du goût de tout le monde et les organisations de protection de la nature mettent en garde contre le piétinement et l'élargissement des chemins qui s'en suivent. D'un autre côté, loin



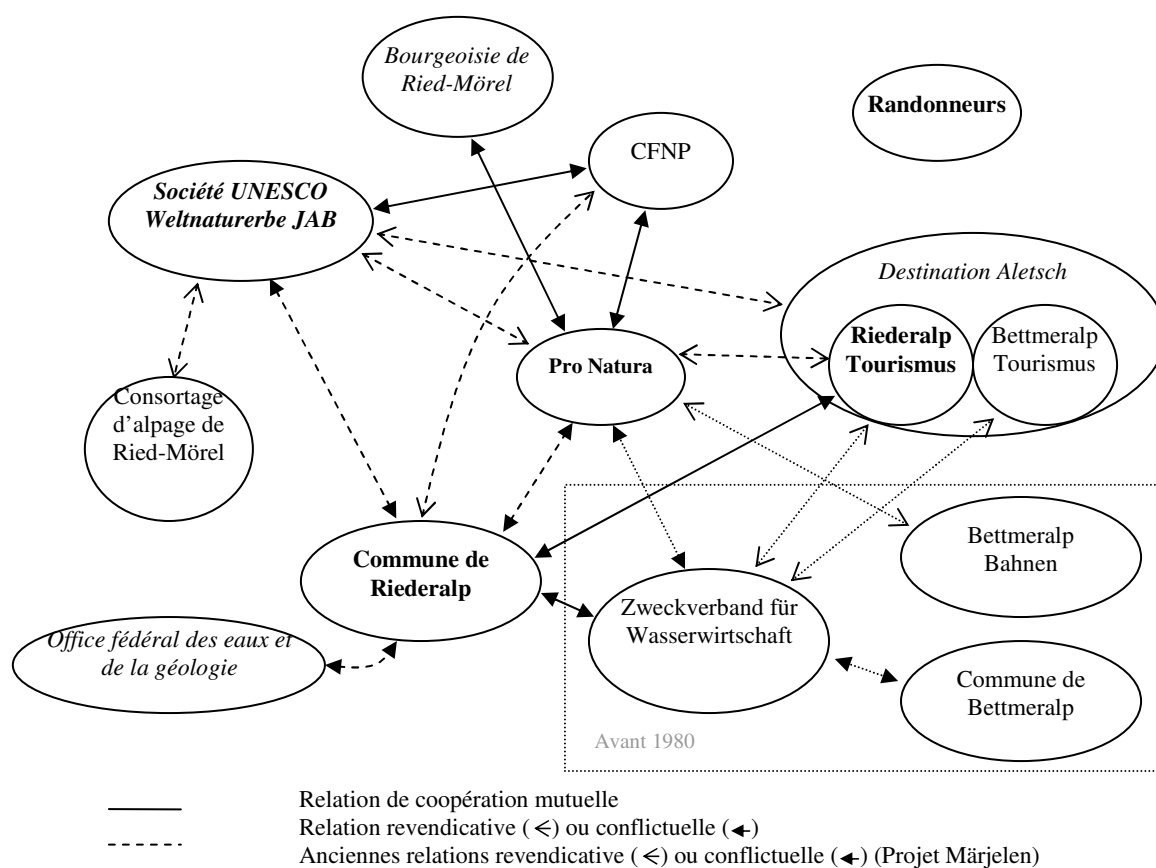
des soucis de protection, les sociétés de remonte-pentes, Bettmeralp Bahnen en tête, ont toujours rêvé d'obtenir l'autorisation de poursuivre leurs pistes de ski sur le flanc nord, dont l'exposition permet à la neige de durer plus longtemps, la poudreuse en particulier. Après la mise à l'inventaire en 1983, ces vellétés se sont un peu estompées.

### **Les rivalités entre usages**

- Tourisme vs Tourisme : le nombre important de visiteurs peut nuire à la qualité de l'offre (surpopulation de randonneurs, bruit).
- Protectors de la nature vs Tourisme : l'industrie du tourisme génère des impacts négatifs (surexploitation) sur le périmètre UNESCO, en particulier sur la forêt d'Aletsch dont les sentiers sont sensibles à l'érosion.

### **Les acteurs en présence et leurs liens**

- Les randonneurs
- Protectors de la nature : Pro Natura est un acteur central du flanc nord. Ses relations avec la bourgeoisie sont bonnes, comme le confirme l'extension du contrat de protection en 1999. Des conflits d'intérêts peuvent toutefois survenir avec les communes et les offices du tourisme qui penchent plutôt pour un développement économique accru.
- Les acteurs économiques : Riederalp Tourismus, Bettmeralp Tourismus, Bettmeralp Bahnen, Zweckverband für Wasserwirtschaft
- Les corporations : commune de Riederalp, commune de Bettmeralp, bourgeoisie de Ried-Mörel, consortage d'alpage de Ried-Mörel qui gère les droits d'alpage ;
- L'administration : La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP).



**Figure 19 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de la protection du flanc nord. Les italiques signalent les nouveaux acteurs par rapport à la période précédente (1980-1990)**

### Eléments du régime

#### Droits de propriété et droits d'usages

L'ensemble du terrain, de la crête jusqu'au glacier, appartient à la bourgeoisie de Ried-Mörel. Cette propriété de la bourgeoisie est incontestée. Sur l'ensemble du territoire communal, la commune municipale ne possède quasiment aucun terrain, sauf ceux qu'elle a acheté pour y accomplir des tâches d'intérêt public.

En 1933, Pro Natura obtient le contrôle de la forêt d'Aletsch grâce à un bail signé avec la bourgeoisie de Ried-Mörel et le consortage d'alpage pour une durée de 99 ans. Par décision du Conseil d'État, cette forêt d'aroles et de mélèzes est mise sous protection absolue. À partir de cette date, la forêt ne sera plus pâturée et le bois ne sera plus exploité. Par ce contrat, la bourgeoisie renonce ainsi à l'exploitation du bois et de l'herbe au sein de la forêt. En échange, Pro Natura verse une somme de 4500 francs par année comme dédommagement.

Les promeneurs utilisent les chemins en vertu de l'article 699 du Code civil. Cet article est une norme double (Doppelnorm), qui relève à la fois du droit privé et du droit public. « Elle protège d'abord l'intérêt privé de chacun à pouvoir se promener dans la nature : à la restriction de droit privé à la propriété foncière de l'article 699 al. 1 correspond ainsi, pour chaque particulier, un droit d'accès aux forêts et pâturages ainsi qu'un droit d'appropriation des champignons et fruits sauvages [...]. Mais l'article 699 al. 1 vise aussi un but d'intérêt public, en cherchant à maintenir en faveur de la population des lieux où elle puisse se reposer et refaire ses forces » (Scyboz & Gilliéron 1999). Il n'accorde le libre accès aux forêts et pâturages que dans la mesure où celui-ci peut s'exercer sans causer de dommage. Il permet en

outre aux cantons de restreindre par des dispositions de police, par exemple pour protéger la nature ou pour d'autres motifs de police, mais ces interdictions fondées sur le droit public doivent répondre à un intérêt public pertinent, être proportionnées et ne pas affecter la substance du droit d'accès (Steinauer 1994). L'interdiction de sortir des chemins dans la forêt d'Aletsch et l'autorisation de clôturer la forêt pour la protéger des moutons est un exemple d'une telle disposition, fixée dans le contrat de protection de 1933.

### Politiques publiques

Quatre niveaux de protection permettent la préservation du territoire du flanc nord. Aux côtés de ceux du ressort de la Confédération, il existe des instruments de protection cantonaux et communaux. À ceux-là s'ajoute une protection contractuelle sur la forêt d'Aletsch.

À l'échelle de la Confédération, la totalité du flanc nord fait partie, depuis 1983, de l'objet n° 1507/1506 « Berner Hochalpen und Aletsch–Bietschhorn–Gebiet » de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance. L'IFP se fonde sur l'article 5 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451). Cette décision a été prise directement par la Confédération sans que les communes n'aient leur mot à dire. Ried-Mörel a été l'une des communes qui s'est élevée vivement contre cette inventorisat[i]on. En effet, elle signifie la reconnaissance nationale de la valeur de ce paysage, mais implique aussi pour les communes l'entrée en scène de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage chargée de se prononcer sur les demandes de permis de construire au sein des IFP. Le Conseil fédéral, qui est compétent pour l'inscription d'objets dans l'IFP, a révisé le périmètre en 1998.

La forêt d'Aletsch est située dans un district franc fédéral (Aletschwald, n° 32). Les districts francs sont fondés, tant sur la loi sur la chasse (loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, RS 922.0) que sur la LPN. Ces deux textes ne se contentent pas seulement d'interdire la chasse, mais ils instituent l'obligation de conserver les zones en question comme espaces vitaux pour les mammifères et les oiseaux sauvages. Cet objectif doit être atteint par l'instauration d'une série de mesures précises (voir les articles 5 et 6 de l'ordonnance concernant les districts francs fédéraux, RS 922.31). Il convient de citer notamment à cet égard l'interdiction de déranger les animaux, la pratique d'une agriculture et d'une sylviculture appropriées, ainsi que la prise en considération des districts francs dans le cadre des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation communaux.

#### *b. Sous-cas 2 : Les points d'accès à la réserve d'Aletsch*

### Description des événements avant le changement de régime

La crête qui passe par le Riederhorn, le Bettmerhorn et l'Eggishorn constitue un point de vue idéal pour appréhender le glacier d'Aletsch. L'obtention d'un droit de construire à cet endroit stratégique permet de contrôler l'accès des visiteurs à la ressource paysage. Ce contrôle s'exerce en deux temps : tout d'abord, en concentrant les foules vers des lieux stratégiques (points de vue aménagés, restaurants...) et ensuite en tirant profit du grand nombre de visiteurs attirés par le paysage pour leur vendre des produits commerciaux. La première construction à avoir été érigée sur la crête en 1856 a été l'hôtel Riederfurka, le portail de la forêt d'Aletsch et du glacier.

Le développement des installations de sports d'hiver s'est fait parallèlement à la construction des téléphériques. En 1951, le premier télésiège est ouvert à Riederalp. Cette installation permet à la station d'accueillir pour la première fois des hôtes en hiver. Deux ans plus tard Bettmeralp accueille également ses premiers hôtes de la saison d'hiver. Le développement des remontées-pentes se fait rapidement sur tout le plateau, mais s'arrête à la crête. Sur la ligne de crête et de chaque côté ont été aménagés différents chemins de randonnée.

Ces constructions, aussi intéressantes soient elles pour leurs propriétaires, posent tout de même certains problèmes par rapport à l'aménagement de la crête par laquelle passe la frontière de la réserve UNESCO.

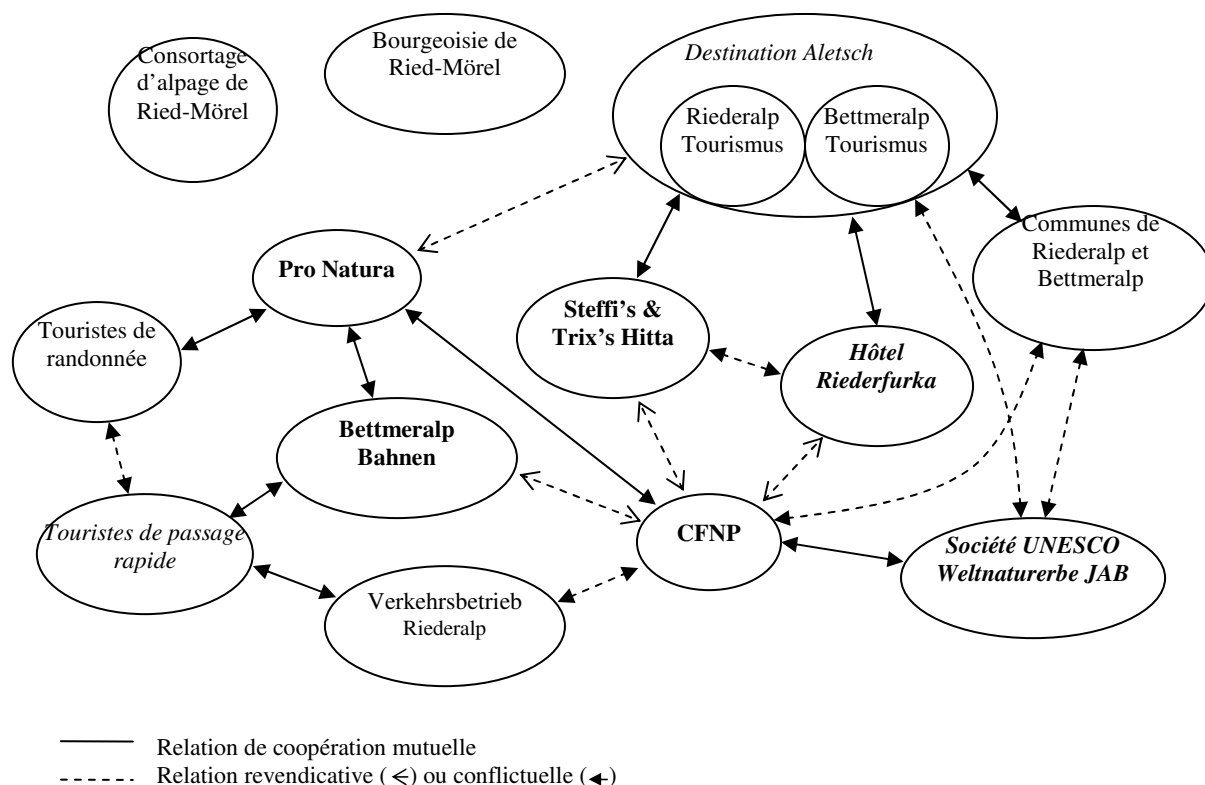
### **Les rivalités entre usages**

- Tourisme vs. Tourisme : les nombreuses infrastructures aménagées pour attirer les visiteurs (remontées mécaniques, restaurants, itinéraires d'accès) nuisent à la qualité de l'offre dans la mesure où elles ont un impact important sur le paysage que l'industrie du tourisme utilise pour attirer les visiteurs. De plus, les différents fournisseurs de services touristiques sont en concurrence intense pour attirer les visiteurs.
- Protecteurs de la nature vs. Tourisme : l'industrie du tourisme génère des impacts négatifs (surexploitation) sur les milieux sensibles des crêtes (érosion, piétinement)

### **Les acteurs en présence et leurs liens**

- Les touristes :
  - Touristes de passage rapide : ils apprécient la possibilité de monter rapidement sur la crête, de s'y restaurer et de redescendre.
  - Touristes de randonnée : ils recherchent la nature et la tranquillité, ce qui peut entrer en conflit avec un développement touristique trop entreprenant.
- Corporations (propriétaires du sol) : Communes de Riederalp et Bettmeralp, Consortage d'alpage de Ried-Mörel, Bourgeoisie de Ried-Mörel
- Acteurs économiques : Offices du tourisme (Riederalp Tourismus et Bettmeralp Tourismus), Hôtels (Hôtel Riederfurka et Steffi's & Trix's Hitta), sociétés de remontées mécaniques (Bettmeralp Bahnen et Verkehrsbetrieb Riederalp) qui s'occupent également des chemins aux abords de leurs installations.
- Pro Natura
- CFNP

**Figure 20 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale d'accès à la réserve d'Aletsch** Les italiques signalent les nouveaux acteurs par rapport à la période précédente (1980-1990)



### Eléments du régime

#### Droits de propriété et droits d'usages :

La difficulté à gérer les flux de touristes a une double explication. La première provient de la garantie de mouvement garantie en Suisse (art. 10, Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101), de même que celle de pénétrer sur les pâturages et dans les forêts d'autrui (art. 699, Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210). La liberté de mouvement ne peut pas être remise en cause, même si elle peut être restreinte par des mesures de polices dans des situations bien déterminées (intérêt public dominant, respect du principe de proportionnalité...). La deuxième explication provient du fait qu'il n'y a pas de protection des noms de lieux, évoquant le plus souvent un paysage dans l'esprit de ceux qui l'utilisent et pouvant donc être utilisés librement dans la publicité. Un nom comme Aletsch, dont la renommée dépasse largement les frontières du pays, associé à l'image du glacier, est utilisé par les différents acteurs de la région (et même au-delà : pensons aux CFF) pour attirer des visiteurs à Riederalp et à Bettmeralp. Tout cela sans devoir ne rendre de compte à personne, puisque ces noms propres ne sont pas protégés. Un contrôle des flux de visiteurs passerait donc par un contrôle de la publicité, où en tout cas par sa coordination par les offices du tourisme de la région par exemple, ce qui ne se fait pas de façon formelle.

La crête marque la limite entre les parcelles appartenant à la bourgeoisie de Riederalp (flanc nord) et au consortage de Riederalp (flanc sud). Le Verkehrsbetrieb Riederalp a obtenu des droits de superficie pour la pose des pylônes des télésièges et pour le passage des pistes de ski

en hiver. En échange, le consortage reçoit un dédommagement qui est renégocié tous les trois ou quatre ans en fonction des bénéfices de la société.

À la Riederalp, trois parcelles sont en main privée. Pro Natura possède celle de la Villa Cassel. Luis Kummer possède l'Hôtel Riederalp et le Massa Lager. Stefan Blatter de son côté a acheté en 1976 une parcelle au consortage sur laquelle il a aménagé la Steffi's & Trix's Hütte, une buvette placée juste devant l'hôtel de la Riederalp.

### Politiques publiques :

La loi d'application cantonale de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR, RS-VS 704.1) du 27 janvier 1988 prévoit que l'établissement des plans, la mise en place de la signalisation, l'aménagement, la conservation et le remplacement des réseaux de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre relèvent de la compétence des communes (art. 4). Cependant les offices du tourisme collaborent avec les communes dans la planification du réseau de chemins. Dans la commune de Riederalp, l'entretien est financé par la commune, l'office du tourisme (qui embauche un employé pour cela pendant l'été) et le Verkehrsbetrieb Riederalp, qui s'occupe en particulier des chemins de la crête aux abords de ses installations. Pro Natura s'occupe des chemins de la forêt d'Aletsch par l'intermédiaire de ses deux rangers (qui sont embauchés par l'organisation, mais avec l'aide financière du canton et de la Confédération).

Les téléskis et les télésièges nécessitent une autorisation de construire cantonale (Ordonnance du 22 mars 1972 sur les téléphériques servant au transport de personnes sans concession fédérale et sur les téléskis, OTSC, RS 743.21). Par contre, les téléphériques dont les cabines transportent plus de 8 personnes (art. 10 OTSC) nécessitent l'obtention d'une concession fédérale selon l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur l'octroi de concessions aux téléphériques (OOCT, RS 743.11).

### c. Sous-cas 3 : Développement des villages de Riederalp et Bettmeralp

#### Description des événements avant le changement de régime

Le développement du tourisme de masse a commencé quasiment simultanément sur les deux alpages de Riederalp et Bettmeralp. Dans les deux cas, le coup de départ a été donné par la construction du téléphérique les reliant à la vallée. Cependant, la morphologie des deux villages est profondément différente. À Riederalp, les constructions sont dispersées sur l'ensemble d'une zone à bâtir très vaste qui recouvre quasiment tout le plateau ; le village n'a pas de centre proprement dit. À Bettmeralp, les maisons sont concentrées autour du centre. Le village offre une beaucoup plus grande unité d'aspect.

Outre la structure de la propriété, le règlement de construction est moins strict à Riederalp. Même si les gabarits maximaux restent grands (19 m), Riederalp a pris, tout comme Bettmeralp, des mesures strictes visant à assurer une certaine unité de construction. Le règlement de construction prévoit des dispositions quant à la proportion de bois qui doit recouvrir les façades (50 % à Riederalp, 66 % à Bettmeralp), l'orientation des maisons, l'angle du toit...

Dès les années 1960, la stratégie des ex-maires des trois communes fusionnées de Ried-Mörel, Greich, Goppisberg, a été celle de l'« autorégulation de la zone à bâtir » (sic). Ils ont exercé un contrôle sur le développement spatial de leur commune tout en maintenant des contraintes juridiques en matière d'aménagement du territoire très faibles.

Le rythme effréné de la construction a commencé à provoquer un débat vers la fin des années 1970 déjà. Comme la saison de construction est relativement courte sur les alpages, les nuisances dues aux chantiers (bruits de construction, véhicules à moteur, survol d'hélicoptères...) se concentrent toutes pendant la même période, ce qui provoque la colère

des visiteurs venus rechercher le calme. Le développement de l'offre hivernale porte ainsi atteinte au tourisme estival.

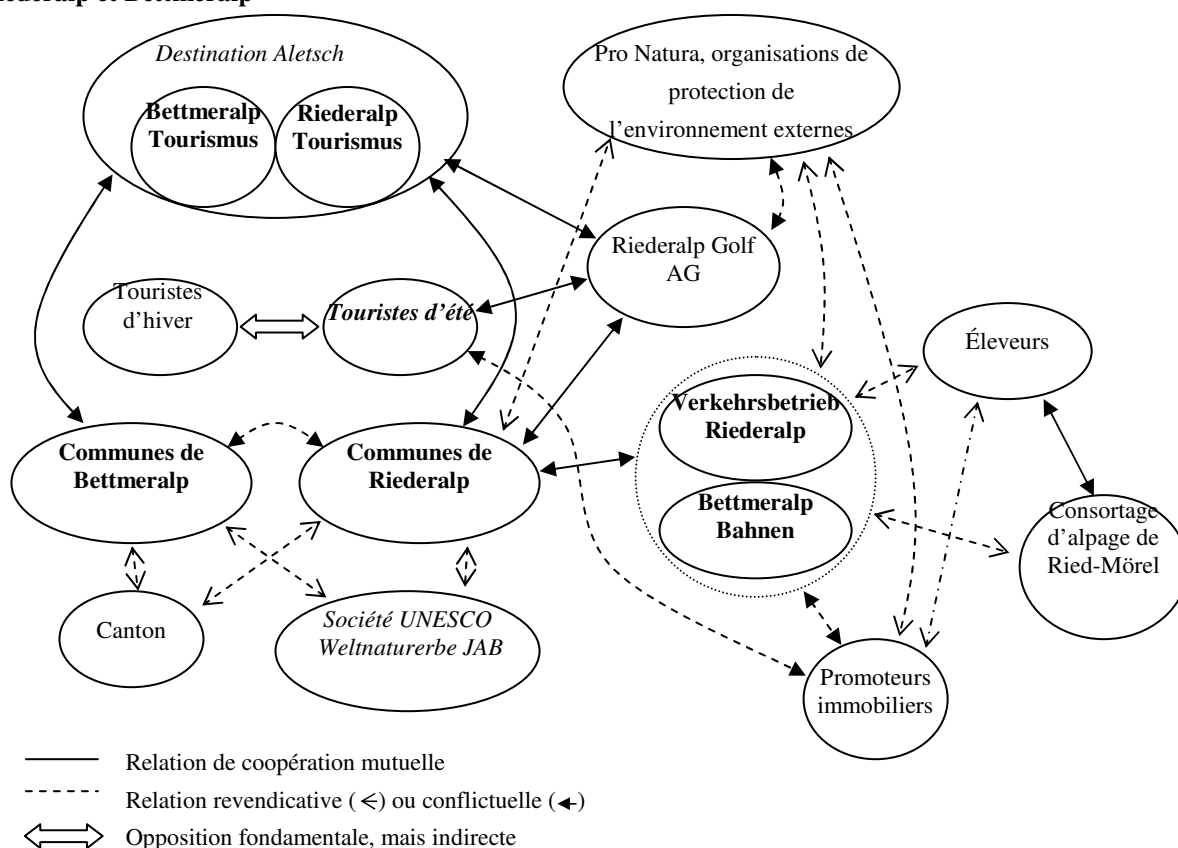
Le manque d'eau chronique de la région a mis un frein à la frénésie de construction des années 1960-70, ce qui permet d'affirmer que la régulation de la zone à bâtir s'est faite en partie par l' (in)disponibilité de l'eau.

Pour améliorer l'attractivité de Riederalp, un terrain de golf à 9 trous a été implanté en 1986 au milieu du village. Le terrain est situé entre les ex-communes de Greich et de Ried-Mörel, dans la zone à bâtir. Les autorités considèrent cet emplacement comme idéal car il permet de garantir une offre d'installations sportives à proximité immédiate des habitations et d'éviter une trop grande concentration des bâtiments.

### Les acteurs en présence et leurs liens

- Acteurs économiques : Riederalp Golf AG, Promoteurs immobiliers, Destination Aletsch, Bettmeralp Tourismus, Riederalp Tourismus, Bettmeralp Bahnen, Verkehrsbetrieb Riederalp, Éleveurs dont l'activité donne aux villages une apparence de village agricole
- Pro Natura et organisations de protection de l'environnement externes
- Touristes d'été qui recherchent des paysages et touristes d'hiver qui recherchent des infrastructures optimales
- Acteurs étatiques : Communes de Bettmeralp, Communes de Riederalp, Canton
- Société UNESCO Weltnaturerbe JAB
- Consortage d'alpage de Ried-Mörel

**Figure 21 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de développement des villages de Riederalp et Bettmeralp**





L'ensemble des « touristes d'été » a été mis en gras et en italiques pour bien mettre en évidence que c'est sur ce groupe que vont se concentrer les efforts des acteurs du tourisme dans le futur. Cela pour les deux raisons suivantes : comme le plateau est entièrement développé en matière d'installations hivernales, il n'y a guère de croissance à attendre de ce côté-là ; d'autre part, en rapport avec la labellisation UNESCO, un tourisme plus proche de la nature est attendu.

### Les rivalités entre usages

- **Tourisme vs. Tourisme** : les différents fournisseurs de services touristiques, de même que les deux villages de Riederalp et Bettmeralp, se livrent une forte concurrence qui, tout en garantissant une offre touristique importante, a des impacts importants sur la configuration des villages et donc sur le paysage.
- **Tourisme vs. Agriculture** : devant le manque de rentabilité de l'agriculture de montagne, de nombreux agriculteurs abandonnent leur activité, alors même qu'elle permet de garantir aux villages leur image « traditionnelle » recherchée par les visiteurs. De même, les agriculteurs propriétaires de terrains en zone à bâtir préfèrent souvent vendre.
- **Tourisme vs. Protection du patrimoine** : La volonté des promoteurs du tourisme d'encourager un style de construction et d'aménagement « alpin » peut conduire à la création de villages inauthentiques, dans la mesure où ils sont ni modernes, ni anciens.

### Eléments du régime

#### Droits de propriété et droits d'usages :

Les différences morphologiques des deux villages proviennent de la façon dont est structurée la propriété foncière sur ces alpages. En effet, le plateau de Riederalp, à la différence de Bettmeralp, est encore situé dans la zone des mayens (l'alpage proprement dit commence au-dessus du village), ce qui signifie que 95 % de sa surface est en propriété privée. Pour ne pas créer de discriminations entre les propriétaires terriens, en 1965 l'ensemble du plateau a été décrété zone constructible. Inversement, Betten est situé en majeure partie dans les terrains d'alpage, c'est-à-dire sur un sol appartenant à la bourgeoisie. Cette dernière a pu imposer en 1961 déjà un périmètre beaucoup plus strict. Sur le terrain appartenant à la bourgeoisie, le sol n'est pas à vendre. Seuls les bourgeois de Betten peuvent obtenir un droit de superficie pour une durée de 99 ans au prix préférentiel de 5 francs le m<sup>2</sup>. Ces droits de superficie ne peuvent être cédés pendant une durée de 10 ans. Après cette période, un non bourgeois a la possibilité d'acheter le droit de superficie pour 240 francs/m<sup>2</sup>. Ces mesures ont été prises pour freiner la spéculation.

La décision du 17 juin 1970 concernant la protection du site de la chapelle de Bettmeralp a été intégrée dans le plan de zone. Les propriétaires qui se sont vu interdits toute construction ont été dédommagés par le canton, tout en restant propriétaires (expropriation matérielle). La chapelle est aujourd'hui le symbole du village.

Le club de golf de Riederalp se vante d'être le club de golf le meilleur marché de Suisse. Cependant, il participe à l'étalement des constructions de Riederalp.

#### Politiques publiques :

Selon l'article 14 de la Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700), les plans d'affectation communaux doivent régler le mode d'utilisation du sol, c'est-

à-dire qu'ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà bâtis ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir (art. 15). La question se pose de savoir si la zone à bâtir largement surdimensionnée de Riederalp (Bau- und Zonenreglement der Aletschgemeinden Ried-Mörel, Greich und Goppisberg) est compatible avec l'article 15 LAT.

Le « Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Betten » est en outre complété par une décision concernant la protection du site de la chapelle de Bettmeralp (RS-VS 451.116). Cette décision déclare la protection du site de la chapelle d'utilité publique et interdit toute nouvelle construction à ses abords. Les plans de zones de Riederalp (1975) et Bettmeralp (1981) contiennent des prescriptions strictes quant à l'orientation de la maison, la proportion de surface de façade recouverte de bois, l'angle du toit, le nombre d'étages... Ils succèdent à des plans plus anciens (1965 resp. 1961) qui délimitaient la zone constructible de la zone agricole. La mise en place du terrain de golf à Riederalp ne nécessite quant à elle pas d'autorisations particulières. En effet, les terrains de golf ne sont pas sur la liste des aménagements qui nécessitent une étude d'impact d'après le règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 27 août 1996 (RS-VS 814.100). Les téléferiques nécessitent l'obtention d'une concession fédérale selon l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur l'octroi de concessions aux téléphériques (OOCT, RS 743.11). Cette concession renouvelable est octroyée pour une durée maximale de 25 ans. Une concession ne peut être octroyée que si les conditions suivantes sont remplies : la liaison doit répondre à un besoin suffisant ; elle ne doit pas concurrencer sensiblement les entreprises de transports publics ; l'entreprise doit offrir la garantie que les obligations découlant de la loi, de l'ordonnance et de la concession seront respectées (art. 3). La loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM, RS 901.1) mentionne expressément les buts de développement durable des régions de montagne, en plus des objectifs économiques visant à accroître la compétitivité de ces régions (art. 1).

#### *d. Déprise agricole*

##### **Description des événements avant le changement de régime**

Les quatre villages situés à mi-coteau du versant sud, Ried, Greich, Goppisberg et Betten, possèdent chacun leur alpage (appelés à l'origine distinctement Riederalp, Greicheralp, Goppisbergeralp et Bettmeralp).

Trois niveaux d'exploitation se superposaient dans la paysage : la résidence principale, le mayen, l'alpage. La particularité de ce mode d'exploitation est que les bêtes sont amenées vers leurs pâturages et fourrages plutôt que l'inverse, ce qui était plus simple et moins onéreux. Ce système d'exploitation traditionnel s'est poursuivi dans la région d'Aletsch jusque dans les années 1950. Dans un laps de temps relativement court, le nombre d'emplois dans le secteur primaire a chuté au profit du secteur tertiaire. Le développement touristique a cependant eu lieu sur l'alpage et non dans les niveaux inférieurs. La région d'Aletsch a vu un phénomène de déplacement de population à l'intérieur des communes : une émigration vers la montagne. Pour certains villages, en particulier pour Greich et Goppisberg, le problème est si sérieux que la question se pose de savoir comment prévenir leur disparition définitive.

Cette situation de déprise agricole a des effets directs sur le paysage cultivé du versant sud. L'activité agricole se concentre dans les zones faciles d'accès aux véhicules à moteur. Sur ces terrains, on constate une intensification de la production avec des conséquences directes sur la biodiversité et sur le paysage. Inversement, les terrains et les anciens greniers difficiles d'accès sont abandonnés. Les bâtiments tombent en ruine et la forêt reprend petit à petit ses droits sur des terrains autrefois fauchés ou pâturés. Ce retour de la forêt n'est dans bien des

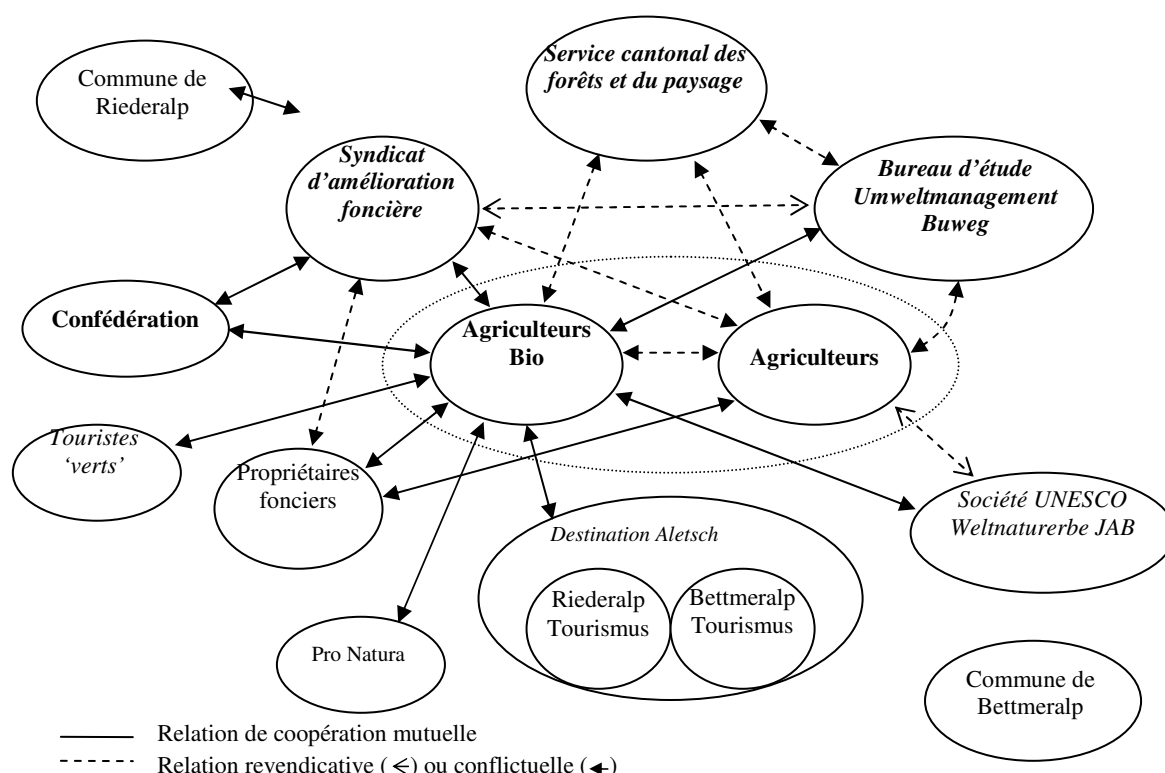
cas pas souhaitable. L'intérêt des paysages cultivés est justement d'avoir permis, par une intervention humaine constante mais mesurée, de maintenir des zones de prairies qui, outre la haute biodiversité qu'elles abritent, donnent également à la région son image typique.

La stratégie des communes pour tenter de freiner la déprise agricole et le déplacement de la population a été de rendre ces villages plus attractifs pour y vivre, mais aussi en facilitant l'activité agricole. Dans les années 1970, Ried-Mörel qui n'était jusque là relié à la vallée que par le téléphérique l'a aussi été par la construction d'une route partant de Bitsch. Goppisberg et Betten ont pour leur part été reliés dans les années 1980. Greich restera jusqu'à sa fusion avec Goppisberg et Ried-Mörel en 2003, la dernière commune valaisanne à ne pas être reliée par la route. Pour faciliter l'agriculture, outre la construction d'une route, les communes ont lancé des programmes d'améliorations foncières. La mise en place d'un système d'irrigation a profondément changé les pratiques des agriculteurs. L'irrigation des champs par le système des bisces est devenue caduque. Les bisces ne sont plus utilisés pour l'irrigation, tout au plus le système de canaux et de ruisseaux sert-il aujourd'hui encore à l'évacuation des eaux de ruissellement. La capacité d'arrosage accrue a permis d'intensifier les cultures, ce qui en conjonction avec l'épandage d'engrais porte atteinte à la flore et à la faune caractéristiques de ces prairies.

### **Les acteurs en présence et leurs liens**

- Administration et acteurs étatiques : Syndicat d'amélioration foncière, Commune de Bettmeralp, Commune de Riederalp, Service cantonal des forêts et du paysage, Confédération
- Agriculteurs : Agriculteurs Bio ou non
- Acteurs économiques : Destination Aletsch, Riederalp Tourismus, Bettmeralp Tourismus
- Pro Natura
- Propriétaires fonciers
- Touristes 'verts'

Figure 22 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de déprise agricole



### Les rivalités entre usages

- Agriculture vs. agriculture : Différentes manières de tirer profit de l'espace agricole se heurtent entre elles, permettant de distinguer différents groupes d'acteurs. La première opposition concerne les agriculteurs biologiques et les agriculteurs faisant de la production intégrée (PI). Les premiers cherchent à tirer profit de produits de haute qualité associés à l'image d'une région gérée de façon écologique et traditionnelle. L'agriculture PI, quant à elle, vise à assurer sa rentabilité en produisant des quantités suffisantes pour pouvoir se passer en grande partie des aides de la Confédération (tout en respectant les critères de la PI).
- Agriculture vs. protection de la nature : L'agriculture intensive a un impact négatif (irrigation, engrais, mécanisation) sur la richesse biologique très élevée des prairies.
- Agriculture vs. patrimoine : Les terrasses et les canaux d'irrigations originels que sont les bisces sont des symboles de l'agriculture du Valais, mais leur entretien est coûteux.

### Eléments du régime

#### Droits de propriété et droits d'usages

Les villages de Ried-Mörel, Greich, Goppisberg et Betten sont divisés en parcelles privées. Les propriétaires fonciers sont très nombreux à cause de la pratique du partage matériel (Realteilung) des terrains agricoles. Chaque terrain agricole était divisé entre les différents héritiers de sorte que les parcelles devenaient à chaque génération plus petites et plus nombreuses.

Avant le remaniement (voir plus bas), les agriculteurs s'étaient déjà en partie entendus entre eux et avaient échangé l'exploitation de certains terrains. Cela signifie que certains agriculteurs exploitaient des terrains pour lesquels ils n'avaient pas de contrat de fermage écrit.

### Politiques publiques

La loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture (RO 1953 1095) succède à la première loi sur l'agriculture de 1893. Jusque dans les années 1970, la politique agricole se caractérise par un grand nombre de mesures visant à assurer un revenu agricole équitable, gage d'une paysannerie saine et d'une agriculture productive. Pour se faire, les dispositions prises par les autorités fédérales cherchent, soit à améliorer les bases de production, soit à garantir les prix et la prise en charge des produits, soit à verser des contributions directes aux agriculteurs (Clivaz 2000).

Dans les années 1980, on se rend compte que les mesures de limitation de la surproduction prises dans la décennie précédente ne suffisent pas pour résoudre les problèmes de surproduction auxquels est confrontée l'agriculture suisse. Si la politique agricole se montre plus sensible à la dimension environnementale, peu de mesures concrètes sont cependant introduites au cours des années 1980. Avant d'intervenir au moyen d'instruments régulatifs, les autorités fédérales préfèrent agir par le biais de directives ou de paiements incitatifs.

En rapport avec les services paysagers mentionnés ci-dessus, il faut mentionner en particulier la loi fédérale du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (RO 1980 679) qui prévoit le versement de contributions (contributions pour terrains en pente et contributions d'estivage) en vue d'encourager et de maintenir l'exploitation des terres dont l'utilisation agricole est difficile et en vue de protéger le paysage et d'assurer son entretien (art. 1). L'art. 6 de cette ordonnance oblige en outre les propriétaires fonciers à tolérer sans indemnités que leurs terres soient exploitées ou entretenues par des tiers lorsqu'elles sont en friche si le défaut d'entretien nuit particulièrement à l'environnement. Ainsi, si elle ouvre la porte à un entretien du paysage par des organisations de protection, cette loi ne prévoit rien qui puisse modifier la situation de sur- ou sous-exploitation des pâturages qui porte préjudice à la biodiversité.

En 1985, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) est entrée en vigueur. Elle a pour but de « protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver la fertilité du sol » (art. 1 al. 1).

En 1987, la Confédération crée les premières bases légales pour l'encouragement de la compensation écologique à travers l'art. 18c, al. 2 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) qui prévoit l'introduction d'une juste compensation pour les exploitants qui, par souci de garantir la protection de biotopes, limitent leur exploitation actuelle ou assurent une prestation sans avantage lucratif correspondant.

Au niveau valaisan, le constat qui frappe immédiatement est le peu de mesures prises par le Canton au cours de la décennie 1980 (Clivaz 2000). Celles-ci se rapportent au versement de contributions pour les terrains en pente et à l'estivage, à l'obligation de tolérer l'exploitation par des tiers de terrains laissés en friche, au maintien d'un débit minimum lors de prélèvements d'eau, à des prescriptions en matière d'enclos pour animaux et à la création d'une Commission pour la protection de la nature, du paysage et des sites. Excepté cette dernière, ces dispositions découlent de l'application « linéaire » de prescriptions fédérales.

En matière d'aménagement du territoire, il faut signaler la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) qui est entrée en vigueur en 1980. Le canton du Valais ne s'est doté d'une législation en la matière que sept ans plus tard.

e. Conclusion sur l'étendue et la cohérenceÉtendue relative :

L'appréciation de l'étendue relative du régime dans le périmètre avant 1990 est à différencier entre le nord et le sud de l'arête Riederhorn–Bettmerhorn.

**Tableau 20 – Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en t-1**

Études de cas	Étendue t <sub>1</sub> :
1	Moyenne-élevée
2	Faible
3	Faible
4	Faible

Au nord, elle peut-être qualifiée de moyenne à élevée, dans la mesure où les usages – forcément restreints vu l'altitude élevée du lieu – sont bien contrôlés :

- Le contrat de protection de la forêt d'Aletsch, signé entre Pro Natura et la bourgeoisie propriétaire du terrain, ainsi que l'inscription à l'IFP, qui donne en quelque sorte une reconnaissance nationale à cette protection, se combinent avantageusement et permettent une gestion efficace de la plus grande partie des services paysagers concernés (équilibre entre l'exploitation touristique du paysage et son utilisation à des fins de protection).
- Les services du paysage qui risquent d'être mis à mal par une fréquentation trop importante restent mal régulés par les instruments existants, car il n'existe pas de moyens juridiques contraignants pour contrôler les flux de visiteurs. De même, le nom d'Aletsch n'est pas protégé, ce qui permet aux acteurs économiques de l'utiliser librement dans la publicité.
- Sur le versant sud, l'étendue relative du régime est plutôt faible dans la mesure où de nombreux usages ne sont pas régulés :
  - Le service espace de construction est régulé de façon insuffisante, ce qui entraîne des conflits avec d'autres services paysagers. Cela est particulièrement le cas à Riederalp où la zone à bâtir est surdimensionnée. Le même service paysager est mieux contrôlé à Bettmeralp où le sol est aux mains de la bourgeoisie. Le corollaire de cela est que la régulation ne tient pas assez compte des services esthétiques ou socioculturels du paysage dont l'usage entre en conflit avec l'espace de construction.
  - Le rôle de détente qu'offre le cadre naturel n'est pas régulé (pour cela, une limitation des nuisances serait nécessaire). Le rôle de l'agriculture dans le maintien de la biodiversité (intensification) et dans la préservation des bâtiments originaux n'est pas régulé.
  - La régulation de l'accès aux différents services paysagers se fait partiellement par le biais d'un « prix d'entrée » (billet de télécabine, carte de membre du club de golf, prix d'achat du terrain à construire, prix pour devenir bourgeois de la commune...), mais la gestion temporelle et spatiale des flux reste largement incontrôlée.
  - Le droit d'utiliser l'image du paysage, en particulier du glacier d'Aletsch, pour faire de la publicité ou à toute autre fin reste libre, ce qui



pose problème lorsque les concentrations en visiteurs qui répondent précisément à cette publicité deviennent localement trop importantes.

### **Cohérence :**

L'évaluation de la cohérence substantielle est à mettre en relation avec les situations de rivalités décrites plus haut, car leur existence dénote souvent des problèmes de coordination des différentes régulations. L'analyse du système de droits de propriété met en évidence les points suivants qui sont à la base de l'évaluation de la cohérence substantielle comme moyenne à élevée sur le flanc nord et comme faible sur le flanc sud :

La présence forte de Pro Natura sur la crête joue un rôle régulateur par rapport aux acteurs tentés par des constructions illégales. Pro Natura joue ici le rôle symbolique du gardien de la forêt d'Aletsch. En exigeant que les remontées mécaniques s'arrêtent en dessous de la ligne de crête, la CFNP a réussi à s'imposer en dehors des limites exactes de la zone protégée. L'IFP joue un rôle de régulateur de l'usage des services du paysage en dehors de ses frontières.

La très grande liberté des communes dans la gestion des zones à bâtir accordée par le canton du Valais, couplée à l'absence de droit de recours en matière d'aménagement pour les organisations de protection de l'environnement et d'obligation légale de réaliser une étude d'impact, conduit à la surexploitation de certains services du paysage. Bettmeralp représente un contre-exemple à cette constatation : la bourgeoisie, un acteur collectif puissant, propriétaire du sol, a dès les années 1960 dicté ses règles du jeu qui ont été favorables à l'intégration du village dans le paysage (meilleure gestion des services esthétiques du paysage).

La protection des services du paysage est difficile à mettre en œuvre dans la situation actuelle dans la mesure où on constate un véritable éclatement des politiques de protection dans des corpus juridiques très variés n'ayant pas forcément conceptualisé la ressource paysage de manière uniforme : des acteurs différents sont chacun responsables, dans le cadre de la loi qui les concerne, pour une petite part de la gestion, sans disposer de vue d'ensemble. Des synergies sont d'autant plus difficiles à trouver. D'autre part, de nombreux services du paysage définis comme tels dans cette étude restent mal protégés par la loi, en particulier lorsque cette protection devrait couvrir des zones habitées, voire dépendantes du tourisme.

Entre les différentes utilisations possibles des services paysagers, les activités économiques les plus rentables (constructions, domaine skiable...) ont systématiquement la priorité sur l'agriculture ou la protection de l'environnement, avec comme corollaire des risques de surexploitation. Les intérêts de la protection du paysage ne sont représentés que si des individus isolés (p. ex. les directeurs des offices du tourisme) saisissent son importance pour l'activité économique de la région (service Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)). Il manque un acteur fort pouvant représenter les intérêts du paysage.

La mécanisation et l'intensification détournent l'agriculture de son rôle traditionnel d'entreteneur du paysage cultivé. Le risque pour le paysage que représente l'abandon de l'utilisation d'un service paysager, en particulier le service espace d'utilisation agricole, n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante dans la loi (même si les premières contributions pour terrains en pente et contributions d'estivage sont offertes depuis 1979). Inversement, l'agriculture biologique, de même que les pratiques agricoles garantissant la préservation du paysage (extensification), ne sont guère encouragées par la Confédération.

Les rapports peu clairs entre protection et exploitation sont à la base de nombreux conflits. Historiquement, les droits à l'exploitation des ressources naturelles (basés avant tout sur les titres de propriété) ont précédé les politiques visant précisément à limiter ces droits, c'est-à-dire à protéger la ressource en question d'atteintes irréversibles. Pour la ressource paysage en

particulier, le conflit entre exploitation et protection est d'autant plus présent que sa destruction est souvent un « dommage collatéral » causé par l'utilisation d'une ressource fondamentale (le sol en particulier, mais également l'eau, etc.). Les objectifs de protection du paysage, par exemple l'article 3 LAT, sont formulés de façon très générale, sans en référer aux services paysagers individuels. Il est par conséquent souvent très difficile pour les organisations de protection de la nature et du paysage de se référer à un texte concret et précis.

La cohérence institutionnelle mesure le degré de coordination parmi les possesseurs de droits d'usages paysagers garantissant une prise en compte des intérêts paysagers, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource. Dans la période considérée, on observe un reste de cohérence institutionnelle offert par les consortages de Ried-Mörel et Goppisberg, mais surtout par la bourgeoisie de Bettmeralp (qui, outre les attributs habituels d'une bourgeoisie, joue le rôle de consortage sur le territoire de Betten) :

Les consortages avaient avant tout pour but de préserver la haute valeur agricole des alpages pour les générations futures, en attribuant les droits d'accès au bétail de façon raisonnée et en assurant l'entretien des infrastructures par des corvées obligatoires. Les consortages s'apparentaient largement aux régimes auto-organisés décrits par Ostrom (1990) comme conditions à l'exploitation durable de ressources naturelles en propriété commune. Cependant, ces institutions ont fortement perdu de l'importance depuis 1950. Elles se contentent depuis lors de gérer les droits d'alpages des éleveurs intéressés à laisser paître leur bétail sur leur territoire. Comme ces droits ne sont pas vendables, le système a dû être rendu plus flexible en ouvrant également les pâturages aux agriculteurs qui payent annuellement un droit d'accès.

Les consortages bénéficient également des compensations données par les remontées mécaniques (Verkehrsbetrieb Riederalp et Bettmeralp Bahnen AG) en échange du droit d'utilisation de leurs terres en hiver. Ces sommes sont investies pour entretenir les pâturages et les infrastructures agricoles.

Pro Natura restreint l'usage de certains services paysagers sur le flanc nord, mais compense le propriétaire foncier (la bourgeoisie de Ried-Mörel) pour les restrictions d'usage. Ces modalités sont réglées par contrat depuis 1933.

La bourgeoisie de Bettmeralp joue un rôle régulateur dans la zone à bâtir. Pour éviter la spéculation immobilière et la construction de maisons de vacances vides la plus grande partie de l'année (mais qui coûtent cher à la commune en frais d'entretien des routes et de raccordements à l'eau, à l'électricité, etc.), la bourgeoisie, qui possède la moitié de la zone à bâtir, offre des droits de superficie à des prix préférentiels aux bourgeois de la commune.

Malgré tout, aucune autre structure ne disposant du pouvoir qu'avaient les consortages et les bourgeoisies de par le passé n'a vraiment pris la relève. On observe par conséquent plutôt une appropriation unilatérale des services du paysage par les acteurs exploitants, à laquelle les acteurs protecteurs essayent de s'opposer. La cohérence institutionnelle en souffre directement et doit être considérée comme faible à moyenne.

Signalons pour finir un manque de coordination spatiale entre le flanc nord et le flanc sud (ségrégation), qui découle des anciennes politiques de protection de la nature basées sur une séparation spatiale (« zonage ») des zones à protéger. Le territoire de l'étude de cas est ainsi véritablement coupé en deux. Du côté nord, un paysage de très haute valeur, protégé jalousement par Pro Natura qui joue un rôle de gardien, de l'autre côté, comme pour « faire la moyenne », le paysage a été laissé à l'industrie du tourisme si bien que les remontées mécaniques assurent qu'elles seraient bien en peine de trouver de nouveaux terrains pour étendre les pistes de ski. Le manque d'une autorité ou d'un médiateur capable de réguler les services esthétiques du paysage sur le flanc sud manque (en particulier pour les questions d'aménagement du territoire).

**Tableau 21 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en t-1**

Sous-cas	Cohérence t <sub>1</sub> :	
	Substantielle	Institutionnelle
1	Moyenne - élevée	Faible-moyenne
2	Faible	Faible-moyenne
3	Faible	Faible
4	Faible	Faible

### 3. Situation du régime après le changement de régime

Aux acteurs globaux déjà existants viennent s'en ajouter deux nouveaux depuis la labellisation UNESCO :

- La société UNESCO Weltnaturerbe Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn.
- Destination Aletsch : Les offices du tourisme se sont regroupés par contrat pour constituer Destination Aletsch, car les questions de marketing ne sont pas du ressort du centre de gestion. Son rôle est donc de promouvoir la région et la réserve UNESCO. Elle s'occupe du marketing et de la publicité. Son intérêt est de rendre la région attractive pour attirer de nouveaux clients, dans l'espérance de parvenir à combler le retard de la saison estivale par rapport à la saison hivernale en termes de nuitées. Le projet de coordonner l'activité des offices du tourisme communaux a toutefois échoué en 2007 lorsqu'il a fallu nommer un « Monsieur Aletsch », responsable intercommunal de la promotion : les luttes de pouvoir ont fait échouer toute l'entreprise. Toutefois, Destination Aletsch sera remplacée à terme par une autre tentative de coordination qui verra le jour sous la forme de l'association « Ferien im Welterbe ».

#### a. Sous-cas 1 : le flanc Nord de la crête Riederhorn-Eggishorn

#### Description des événements avant le changement de régime

La période après 1995 marque l'apparition, la progression et finalement la concrétisation de l'idée d'une réserve du patrimoine mondiale de Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn. Toutefois, les tiraillements autour de la définition d'un périmètre définitif montrent la difficulté qui consiste à convaincre des communes alpines dépendantes du tourisme de prendre des décisions à long terme pour la protection du paysage. La complexité de la politique d'encouragement aux régions alpines se manifeste en particulier dans les oppositions entre réalité et utopie, pensée à court ou à long terme, intérêts de protection ou d'exploitation pour lesquelles il est souvent difficile de trouver un dénominateur commun.

En 2001, la charte de protection a été signée par les communes et, trois mois plus tard, la région Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn est acceptée dans la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO.

#### L'évolution des rivalités entre acteurs

La reconnaissance UNESCO a conduit à l'entrée en scène de la société UNESCO Weltnaturerbe JAB. Parallèlement à la société sont apparus d'autres acteurs, soit parce qu'ils ont été créés à la suite de la labellisation, soit parce que le processus de mise en place de la

réserve a permis de cristalliser des conflits d'intérêt qui étaient déjà plus anciens, mais qui restaient sous-jacents.

Destination Aletsch est apparu dans le sillage de la société UNESCO Weltnaturerbe. Comme mentionné, cette organisation regroupe les différents offices du tourisme communaux. Même s'ils ont avant tout une stratégie de développement, les offices du tourisme sont pris entre deux feux, car ils sont perpétuellement à l'écoute des demandes de leurs hôtes et ainsi les mieux à même de saisir leurs demandes. Il ressort des entretiens que la demande pour des vacances plus proches de la nature est très présente (recherche de tranquillité, randonnée, repos, produits locaux de qualité...). Or les hôteliers et les restaurateurs semblent quand à eux ne pas avoir encore réalisé ce changement. Ce type de vacances est en outre incompatible avec une augmentation du nombre de visiteurs. Pour se sortir de ce dilemme, les offices du tourisme, dans le cadre de Destination Aletsch, planchent à une stratégie d'orientation des visiteurs, de façon à canaliser les flux en fonction des demandes. Dans le conflit qui oppose les protecteurs aux exploitants, la préférence des offices du tourisme oscille entre les deux selon les cas.

### **Eléments du régime**

#### **Droits de propriété et droits d'usages**

En 1999, sept ans après avoir refusé catégoriquement, la bourgeoisie a accepté d'élargir la zone protégée de la forêt d'Aletsch. Le nouveau contrat a été signé entre Pro Natura et la bourgeoisie pour une durée de 32 ans de façon à ce qu'il arrive à terme en même temps que celui de 1933.

#### **Politiques publiques**

Après 1995, la protection assurée par l'IFP (inventaire fédéral des paysages) a été renforcée par d'autres inventaires : l'objet n° 941 Aletschwald, un marais de transition, est inscrit à l'inventaire des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale (qui se base sur l'ordonnance sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale, RS 451.33).

Le 1er janvier 2003, le centre de gestion de la société UNESCO Weltnaturerbe Jungfrau - Aletsch - Bietschhorn est entré en fonction. Il est chargé de mettre en place un plan de gestion jusqu'en 2004 d'après le *Pflichtenheft für den Management plan*, 22.11.2001, mais finalement sorti en décembre 2005. Sa tâche vise aussi à l'élaboration de critères permettant à terme de labelliser les produits, les services et les entreprises de la région.

Un contrat de protection du bassin versant de la Massa, sur le territoire des communes de Naters et Ried-Mörel a également été conclu le 5 décembre 2002. Il prévoit la renonciation à l'exploitation de la force hydraulique et est fondé sur l'ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydroélectrique (OCFH, RS 721.821). Le contrat est passé entre la Confédération, représentée par l'Office fédéral des eaux et de la géologie, les communes concernées et le canton. En échange du versement de 12 868 francs par année par la Confédération (art. 3), la commune de Ried-Mörel s'engage à protéger l'ensemble du flanc nord (art. 7). Les dispositions de protection prévoient, outre la renonciation à l'utilisation de la force hydraulique, la conservation de toutes les valeurs qui confèrent à cette région son caractère d'importance nationale. Par conséquent, l'édification de constructions et d'installations de quelque nature qu'elles soient, les modifications de la configuration du terrain, ainsi que de nouvelles remontées mécaniques ne sont en principe pas autorisées. Pour que le contrat entre en vigueur et que les indemnités puissent être versées, les dispositions de protection doivent être contraignantes pour les particuliers, ce qui nécessite sa concrétisation dans les plans d'affectation communaux.

*b. Sous-cas 2 : Les points d'accès à la réserve d'Aletsch*

**Description des événements avant le changement de régime**

En 2003, Pro Natura a étendu son influence sur la crête en mettant sur pied, avec l'aide des Bettmeralp Bahnen, une exposition sur la glaciologie au restaurant du Bettmerhorn (Ice-Raum). La question de percevoir une taxe d'entrée pour pénétrer dans la réserve UNESCO, à la manière des grands parcs américains ou africains, n'a jamais été évoquée de façon sérieuse. Les acteurs présents jugent en effet difficile de contrôler les voies d'accès à la réserve. La solution la plus réaliste serait d'inclure le billet d'entrée dans le prix de la course en téléphérique. Cependant, la question reste ouverte de savoir si une telle taxe serait souhaitable au vu des inégalités d'accès à la nature qu'elle engendrerait et si elle serait compatible avec la législation en vigueur.

**L'évolution des rivalités entre acteurs**

Parmi les cinq acteurs qui possèdent des constructions sur la crête, Pro Natura occupe un rôle particulier. En effet, ses idées de protection de la nature et du paysage ne l'empêchent pas de s'implanter activement sur la crête. Outre son centre de la villa Cassel, en 2000, elle s'associe à Bettmeralp Bahnen pour mettre sur pied un panorama sur le paysage glaciaire d'Aletsch au restaurant du Bettmerhorn. En tant qu'acteur fortement impliqué dans les affaires locales, Pro Natura ne se lance plus dans des épreuves de forces avec ses partenaires en cas de désaccords. L'organisation tente plutôt d'influencer les choses par la négociation. C'est cette attitude qu'elle adopte précisément face à Destination Aletsch pour obtenir une meilleure gestion des flux de touristes en cas d'augmentation du nombre de visiteurs.

L'intérêt de la Société UNESCO Weltnaturerbe JAB par rapport aux constructions de la crête est à mettre en relation avec une éventuelle extension de la réserve sur le versant sud, en intégrant ainsi son paysage cultivé (Umland UNESCO, zone tampon). Mais surtout, son équipe directrice travaille actuellement à un label de qualité permettant de certifier les produits issus des communes membres de la réserve. Par le biais du choix des critères de labellisation, elle dispose d'un potentiel d'influence très élevé.

**Eléments du régime**

**Droits de propriété et droits d'usages :**

En ce qui concerne un éventuel prix d'entrée pour la réserve de l'UNESCO, l'idée a été évoquée mais semble difficilement réalisable, sauf si le prix est inclus dans le billet de téléphérique. Pour Pro Natura, il n'est jamais entré en ligne de compte de demander un billet d'entrée pour pénétrer dans la forêt d'Aletsch.

En 2001, la commune de Betten a fait une demande pour l'aménagement d'une galerie de protection de 60 mètres de long autour du chemin de randonnée de montagne, très fréquenté, reliant le Bettmerhorn au lac de Märljen. La CFNP s'est dit préoccupée d'une manière générale par rapport aux exigences toujours plus élevées des touristes en matière de sécurité et a demandé une réduction maximum des aménagements.

**Politiques publiques :**

La limite de la réserve de l'UNESCO passe par la crête qui sépare le versant sud du versant nord. Elle suit donc la frontière entre la parcelle appartenant au consortage et celle de la bourgeoisie. Du côté nord, les abords immédiats du chemin sont par conséquent régis par les dispositions décrites dans le sous-cas précédent. Pour ce qui est du côté sud, outre la déclaration de bonnes intentions que représente la Charte de la Concordia (qui concerne



l'ensemble du territoire communal), rien n'a changé, car la réserve de l'UNESCO ne dispose pas de zone tampon en tant que telle.

On peut toutefois remarquer que les effets de l'IFP se font sentir au dehors de ses frontières, lorsque la CFNP se bat pour que les remontées mécaniques ne s'étendent pas jusque au sommet, mais s'arrêtent sous la ligne de crête.

### *c. Sous-cas 3 : Développement des villages de Riederalp et Bettmeralp*

#### **Description des événements avant le changement de régime**

La nécessité de convaincre le tourisme estival de continuer à fréquenter le village et le souci de ne pas lui déplaire ont poussé les autorités à agir.

Face aux nuisances causées par le bruit, les trois communes de Ried-Mörel, Greich et Goppisberg ont réagi en édictant en 1992 un règlement pour lutter contre le bruit (alors que celui de Bettmeralp existe depuis 1982).

La courte saison de construction, les prix de construction importants (le matériel doit être amené par le téléphérique, ce qui renchérit les travaux d'un tiers) et la difficulté de circuler sur le plateau font dire à certains que le point de saturation est bientôt atteint dans le domaine de la construction. Malgré tout, les nouveaux plans de zone des trois communes, qui n'ont pas encore été homologués officiellement par le canton, ne prévoient que des déclassements mineurs.

La question des bruits d'hélicoptère n'a pas été réglée. Selon l'office du tourisme de Bettmeralp, beaucoup de visiteurs d'été se sentent gênés par les survols en hélicoptères. La question va à nouveau se poser en rapport avec les trois places d'atterrissage en montagne autorisées par l'Office fédéral de l'aviation civile à l'intérieur du périmètre UNESCO, que les organisations de protection de la nature aimeraient bien voir disparaître.

Avec la labellisation UNESCO, la concurrence entre tourisme d'été et tourisme d'hiver risque de s'accroître. D'un côté, Riederalp mise sur la labellisation UNESCO pour se profiler par rapport à ses concurrents. Cette image est associée à un paysage de haute valeur, mais aussi à une conception du tourisme qui viserait un certain idéal de durabilité. Cette image, que la commune aimerait bien mettre en avant pour attirer les touristes d'été se heurte aux choix passés de développement de grandes infrastructures.

Aujourd'hui, l'idée qu'il faut soigner l'apparence du village fait son chemin. Actuellement, la commune pense à améliorer l'image du village par des actions ciblées.

#### **L'évolution des rivalités entre acteurs**

Le changement fondamental qui apparaît par rapport à la période précédant 1990 est un souci plus grand accordé à l'image des villages (Ortsbild) dans l'idée de l'améliorer pour promouvoir le tourisme estival. Ce changement de mentalité n'est pas uniforme et ne concerne pas tous les acteurs interrogés. Toutefois, la Charte UNESCO, dont le but est d'éviter un développement touristique dur, commence à trouver un écho favorable parmi la population.

Le conflit fondamental qui détermine les choix en matière d'aménagement du territoire des villages de Riederalp et de Bettmeralp est en effet celui qui oppose le tourisme d'été au tourisme d'hiver. Les besoins de ces deux groupes sont en effet souvent antagonistes. Ces tensions se matérialisent dans les prises de positions des autorités et des acteurs influents par rapport aux décisions stratégiques qui déterminent le développement des villages.

En matière de qualité paysagère, les organisations écologiques reprochent en particulier à la commune de Riederalp de ne pas avoir su maîtriser son étalement urbain. Même si les villages de Riederalp et Bettmeralp sont maintenant intégrés dans une communauté tarifaire qui



permet à l'utilisateur de profiter des remontées mécaniques sur l'ensemble du plateau, ils restent en concurrence l'un avec l'autre.

Le canton aurait la possibilité d'intervenir sur le plan de zone, puisqu'il doit donner son approbation. Cependant, il ne fait guère usage de son droit de regard en la matière. Les communes se sont également dotées d'un règlement contre le bruit à la suite des plaintes des nombreux touristes estivaux que les nombreux chantiers faisaient fuir. Cependant différents acteurs se plaignent du fait que les règlements antibruit ne sont pas respectés.

Le rôle que jouera la Société UNESCO Weltnaturerbe JAB dans le futur en matière d'aménagement des villages dépendra de sa capacité à imposer un système de labellisation stricte des produits sur l'ensemble du territoire communal.

### **Eléments du régime**

#### **Droits de propriété et droits d'usages :**

La mise sur pied de Destination Aletsch, puis de Ferien im Welterbe va permettre de coordonner de façon plus efficace les actions des différents offices du tourisme et de mettre sur pied une stratégie globale. Il est ainsi prévu d'orienter les touristes pressés sur le Bettmerhorn et d'encourager les touristes de randonnée à visiter la forêt d'Aletsch. De même, les différents points de vue sur la réserve devraient coordonner leur offre didactique, selon le projet « Genesen der Alpen » : sur l'Eggerhorn, la formation des montagnes sera présentée, sur le Bettmerhorn, la glaciologie et à la Riederfurka, la faune et la flore.

Cela a été souligné, les organisations de protection de l'environnement ont du mal à faire entendre leur avis dans le cadre de l'aménagement des villages de Riederalp et Bettmeralp. La définition de critères stricts pour les entreprises qui désireront associer le nom de leur produit à celui de la réserve de la biosphère pourrait permettre à la société Weltnaturerbe UNESCO d'influencer les choses. Tout dépendra finalement de sa capacité à faire passer un système de critères sévères. Cependant, la signature de la charte de la place Concordia par les communes et leur engagement pour le développement durable de la région permet aux défenseurs de la nature de confronter les communes à leurs contradictions sur la partie de leur territoire située en dehors de la zone protégée.

#### **Politiques publiques :**

En 1992, les trois communes de Ried-Mörel, Greich et Goppisberg ont édicté un règlement concernant la lutte contre le bruit. La saison de construction est ainsi réduite à environ six mois par année, pendant la saison creuse.

Les communes de Ried-Mörel, Greich et Goppisberg ont entamé la procédure de révision de leur plan de zone (de façon à la rendre compatible avec la LAT) en envoyant dès 1996 la nouvelle version aux autorités cantonales. Le nouveau plan est toujours en examen auprès du canton. Le règlement de constructions (Bau- und Zonenreglement) est quant à lui encore en cours de discussion. Le nouveau plan de zone prévoit un déclassement modeste (Rückzonung) pour des terrains appartenant au consortage d'alpage de Ried-Mörel ou aux sociétés de remontées mécaniques.

À Bettmeralp, un règlement de construction et un plan de zone existent depuis 1981. Le nouveau, compatible avec la LAT, date de 1992 et les dernières révisions importantes de 1999. Le canton a déjà accepté tous les plans. La différence principale concerne des prescriptions plus strictes par rapport aux gabarits des bâtiments, la zone à bâtir a aussi été agrandie (zones de réserve).

Dans la dernière révision du plan de zone de 1999, un terrain situé au nord de Bettmeralp, en direction du Bettmersee a été déclaré zone à bâtir (il s'agissait d'une zone en réserve sur le plan de 1992). À cet endroit, les droits de superficie ne sont accordés que si l'acheteur (qui

doit être bourgeois) a habité pendant cinq ans au minimum dans la commune. Ce sont plutôt des jeunes couples qui construisent là. Ils aménagent en général des appartements à louer dans leur maison, sinon les coûts seraient trop élevés. Mais la demande est faible, car peu de monde remplit les conditions pour acheter (sans ces conditions, la demande serait très forte).

*d. Sous-cas 4 : Déprise agricole*

**Description des événements avant le changement de régime**

L'amélioration foncière de Ried-Mörel, lancé en 1990, prévoyait tout d'abord le remaniement de 300 ha. Au final, le projet a été réduit à 114 ha. 204 propriétaires fonciers ont été concernés par le remaniement. Les agriculteurs sont au nombre de 12, dont 5 à plein temps. Avant le remaniement, les agriculteurs s'étaient déjà en partie entendus entre eux et avaient échangé l'exploitation de certains terrains. Cela signifie que certains agriculteurs exploitaient des terrains pour lesquels ils n'avaient pas de contrat de ferme.

La principale difficulté des remaniements vient de la difficulté à convaincre les propriétaires fonciers. Selon G. Schmid, ils sont toujours prêts à profiter des nouvelles voies d'accès, mais refusent de céder quoique ce soit. Aujourd'hui, bien que la procédure soit officiellement terminée (le 1er novembre 2003), la controverse continue, car il semble que certaines plaintes n'aient pas été traitées. En principe, le projet serait maintenant prêt à être inscrit au registre foncier.

Quels auront été les effets du remaniement sur le paysage ? D'une manière générale, on constate qu'une agriculture intensive se développe aux endroits où il est possible d'accéder avec des machines. À l'inverse, les endroits peu accessibles servent au mieux de pâturages ou au pire sont abandonnés. Les chemins sont donc une condition pour garantir un entretien du paysage. Selon G. Schmid, le remaniement est la seule solution pour alléger la tâche des agriculteurs et permettre à certains de survivre. Seulement, cette solution n'est pas suffisante pour garantir la préservation du paysage. Pour Ried-Mörel, le recul manque encore pour juger, mais l'évolution semble plutôt aller dans le mauvais sens.

Sous la pression d'un agriculteur biologique de Ried-Mörel, Reinhold Berchthold, un concept de mise en réseau écologique (Vernetzungskonzept) couvrant 130 ha a effectivement été mis en place parallèlement au remaniement. Un contrat doit être signé avec chaque exploitant pour une période de 6 ans, renouvelable après une étude de contrôle. Les mesures préconisées ont été élaborées en fonction des espèces souhaitées. Elles concernent principalement les dates de fauches ainsi que l'interdiction totale d'épandre du purin sur ces surfaces. Les pâturages ne doivent pas non plus recevoir de fumier ou de compost, alors que cela est toléré sur les prairies de fauche.

Le concept de mise en réseau n'intègre pas l'entretien des bâtiments traditionnels, mais seulement la préservation de la biodiversité (Cependant, les murs de pierre sont considérés comme des biotopes et sont inclus dans le concept). Pour encourager la préservation des bâtiments agricoles, la Loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites permet aux autorités de conclure des contrats avec toute personne désireuse d'entretenir de tels bâtiments ou milieux particuliers.

Une autre possibilité qui existe pour augmenter le revenu des agriculteurs est la vente directe. Elle est d'autant plus facile que les agriculteurs produisent des produits labellisés. Cependant, les mentalités sont difficiles à changer et beaucoup d'agriculteurs n'ont pas encore saisi le potentiel qui existe, ce que déplorent d'ailleurs les responsables du tourisme qui sont confrontés aux demandes des clients qui souhaiteraient pouvoir profiter de produits locaux labellisés. La discussion sur un label « Aletsch » intéresse par conséquent au plus haut point les agriculteurs qui ont saisi les enjeux en la matière.

### **L'évolution des rivalités entre acteurs**

L'apparence des villages intermédiaires dépend en premier lieu de la population agricole. Si elle doit être préservée, il faut réussir à freiner la déprise agricole. C'est à la suite de ce constat qu'ont été lancés les différents projets d'amélioration foncière. À Ried-Mörel, l'amélioration foncière s'est accompagnée d'un véritable remaniement parcellaire. Indépendamment de ce processus, certains agriculteurs ont misé sur l'agriculture biologique, c'est-à-dire sur des pratiques plus extensives, mais qui permettent de profiter de davantage d'aides de la Confédération. Même si les deux agriculteurs Bio de Ried-Mörel entretiennent de bonnes relations avec leurs collègues qui font de la production intégrée (PI), en réalité, tout oppose ces deux conceptions de l'agriculture. Les uns s'efforcent d'innover et de lancer de nouvelles idées (p. ex. le concept de mise en réseau, la vente directe, les labels, la protection de l'environnement...), les autres défendent des acquis du passé.

Ainsi, les agriculteurs Bio ont largement soutenu le remaniement parcellaire, alors que les autres ont tout d'abord profité des nouvelles installations d'irrigation, puis ont tenté de freiner le processus. Il en va de même pour le concept de mise en réseau dont les agriculteurs PI ont largement réussi à diminuer l'ampleur. Les agriculteurs Bio ont réussi à se créer un capital de sympathie auprès de Pro Natura (en vendant leur produit directement au centre de la villa Cassel), des offices du tourisme (qui ont compris la demande des touristes en produits locaux de qualité), du tourisme « vert », de la société UNESCO Weltnaturerbe JAB.

Le bureau d'étude Umweltmanagement Buweg a été responsable de mettre sur pied le concept de mise en réseau. Le mandat lui a été donné par les responsables de la société d'amélioration foncière. Cependant, le bureau d'étude a une position très critique par rapport aux effets du remaniement sur le paysage. Le service cantonal des forêts et du paysage a joué un rôle ambigu dans le cadre du concept de mise en réseau. Après avoir soutenu le projet, il a au dernier moment – une semaine avant la signature du contrat – décidé de modifier les dates de fauches, ce que les agriculteurs n'ont pas pu accepter. Au moment de la rédaction de ce rapport, la signature des contrats individuels n'était par conséquent pas garantie. Le service cantonal des forêts et du paysage avait en outre signé des contrats de protection selon la loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998. Ces contrats prévoyaient une date de fauche identique aux dates négociées avec le bureau d'études avant la décision unilatérale du canton. En 2003, le canton a refusé de signer d'autres contrats sous prétexte que les terrains en question étaient irrigués mécaniquement, alors que ceux protégés précédemment par contrat l'étaient aussi.

### **Eléments du régime**

#### **Droits de propriété et droits d'usages :**

L'influence du remaniement parcellaire (voir ci-dessous) sur les droits de propriété est très forte. Cette atteinte profonde aux droits fonciers explique largement la difficulté des négociations.

#### **Politiques publiques :**

On constate que la décennie 1990 voit l'adoption dans le domaine agricole d'un nombre important de nouvelles mesures environnementales ainsi que le renforcement des prescriptions déjà existantes. La Confédération prend un rôle actif d'acteur régulateur visant à dédommager des pratiques non rentables économiquement, mais très importantes pour préserver la qualité environnementale et paysagère du territoire. Dans cette perspective, l'élément le plus important est l'introduction des paiements directs écologiques pour des

formes de production particulièrement respectueuses de l'environnement et des animaux (Clivaz 2000).

En 1992, la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (RO 1953 1095) est complétée par l'art. 31b permettant le versement de contributions de compensation pour des formes de production particulièrement respectueuses de l'environnement ou de la protection des animaux (telles que la culture biologique, la PI ou l'élevage contrôlé en liberté) et l'utilisation de surfaces agricoles utiles sous la forme de surfaces de compensation écologique. L'année suivante, la loi est concrétisée par l'ordonnance du 26 avril 1993 instituant des contributions pour des prestations particulières en matière d'écologie et de détention d'animaux de rente dans l'agriculture (RO 1993 1581).

En 1996 est inscrit dans la constitution fédérale (art. 104, Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999) le but de multifonctionnalité de l'agriculture et la nécessité pour cette dernière de satisfaire à des exigences de caractère écologique. La même année, l'ordonnance du 24 janvier 1996 instituant des contributions pour des prestations particulières en matière d'écologie et de détention d'animaux de rente dans l'agriculture (RO 1996 43) étend la liste des prestations susceptibles de recevoir des paiements directs écologiques.

L'année suivante, l'ordonnance du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique et la désignation des produits et des denrées alimentaires biologiques (SR 910.18) codifie les critères qui autorisent un produit à porter le label Bio.

En 1998, la Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) prévoit, dans son art. 70, l'octroi de paiements directs généraux et de contributions écologiques uniquement si les agriculteurs prouvent qu'ils fournissent les prestations écologiques requises (applicable à partir de 2004). Parallèlement est introduite l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (RS 910.13, OPD). En vertu des nouvelles dispositions, les surfaces de compensation écologique doivent représenter au moins 7 % de la surface agricole utile d'une exploitation pour que l'exploitant puisse recevoir des paiements directs. Également basée sur la nouvelle loi sur l'agriculture apparaît en 2000 l'ordonnance du 29 mars 2000 sur les contributions d'estivage (RS 910.133, OCest). Sa modification du 24 avril 2002, prévoit des compensations appréciables de 300 CHF par mouton pour le berger (ou de 220 CHF par mouton si l'élevage se fait en pâturages tournants) (art. 4).

En 2001, pour renforcer les possibilités d'encouragement de la diversité des espèces dans le paysage rural, la Confédération met en vigueur l'ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (OQE, RS 910.14). Cette ordonnance alloue des aides financières pour les surfaces de compensation écologique d'une qualité biologique particulière (500 francs par ha et par an), ainsi que pour la mise en réseau de ces surfaces (500 francs par ha et par an), « afin de conserver et d'encourager la richesse naturelle des espèces » (art. 1).

Les années 1990 correspondent à un tournant écologique au plan de la législation cantonale (Clivaz 2000). Ce sont en particulier l'adoption du décret du 21 juin 1990 concernant l'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement et celle de la loi cantonale du 28 septembre 1993 sur l'agriculture (RS-VS 910.1) qui matérialisent cette modification de l'orientation donnée à l'agriculture valaisanne. Le décret d'application de la LPN transcrit dans le droit cantonal différentes exigences qui concernent les activités agricoles dans le domaine de la protection de l'air et des sols, des substances dangereuses et de l'étude d'impact sur l'environnement. Quant à la loi sur l'agriculture, c'est elle qui « personnalise » le plus le changement dans le sens où elle découle d'une initiative cantonale et qu'elle affirme clairement que l'agriculture, à côté d'autres fonctions, assure l'entretien du paysage et contribue à la protection de l'environnement et au maintien de la fertilité du sol. Dans cette

loi, il est ainsi plusieurs fois fait mention de la nécessité de prendre en compte les impératifs de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, notamment en matière d'améliorations foncières, de production agricole et de versement de prestations financières aux producteurs. Cette loi prévoit également la possibilité pour le canton de soutenir les efforts en vue d'assurer le maintien et le développement de la diversité biologique dans les zones agricoles.

Se fondant sur l'ordonnance fédérale sur la protection de la nature et du paysage de 1991 (RS 451.1, OPN), le Grand Conseil valaisan adopte d'autre part un décret lui permettant de verser des contributions pour l'exploitation proche de la nature de terrains secs, de prairies à litière et de marais, de paysages ruraux traditionnels et de surfaces de compensation écologique (décret du 13 novembre 1992 relatif à l'octroi des contributions à l'exploitation agricole du sol pour des prestations de caractère écologique). Ce décret est remplacé par la Loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998 (RS-VS 451.1). Comme le canton du Valais a mis plus de trente ans pour se doter d'une loi cantonale en la matière, la loi actuelle de 1998 est l'une des plus modernes de Suisse dans ce domaine. Son art. 25 est particulièrement intéressant pour les agriculteurs de Ried-Mörel : « Des contributions peuvent être versées pour des prestations de caractère écologique relatives à l'exploitation agricole de certaines surfaces sur la base de contrats. » À l'heure actuelle, un seul contrat a été concrétisé à Ried-Mörel (avec R. Berchthold, agriculteur Bio).

Pour ce qui est des améliorations foncières, les articles 93ff de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) créent la base légale à leur subventionnement par la Confédération. Le droit à profiter des contributions est réglé par l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS, RS 913.1). Les détails sont réglés par les lois cantonales. La pratique du partage matériel des terres agricoles a pris fin à partir de 1994, date à laquelle est entrée en vigueur la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RS 211.412.11). Dans le cadre de terrains ayant subi un remaniement parcellaire, l'interdiction de subdiviser les parcelles était déjà plus ancienne.

*e. Étendue et cohérence*

**Étendue relative**

L'étendue relative du régime de la ressource paysage cherche à rendre compte du nombre de services paysagers effectivement régulés par rapport au total des services paysagers utilisés. Le Tableau 9 résume les points les plus importants de l'analyse du régime qui suit la décennie 1990. Comme pour la période précédente, il est nécessaire de différencier entre le nord et le sud de l'arête Riederhorn–Bettmerhorn pour juger de l'étendue relative du régime. Au nord, malgré la reconnaissance UNESCO et le contrat de renoncement à l'exploitation de l'énergie hydraulique, l'étendue n'a pas augmenté et continue d'être moyenne à élevée. La labellisation UNESCO a certes donné une reconnaissance internationale à la région. Dans ce sens, les services esthétiques du paysage sont mieux pris en compte car la pression augmente sur les communes qui doivent répondre de leurs actes devant un public plus large. De même, le contrat signé selon l'ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydroélectrique permet d'améliorer l'usage coordonné des services paysagers, car, contrairement à l'IFP, il engage directement les communes. Ces deux textes juridiques limitent donc la marge de manœuvre des communes et verrouillent en quelque sorte une situation que Pro Natura et la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage contrôlaient bien auparavant. Malgré tout, les services esthétiques, souffrant de la présence excessive de visiteurs, continuent à être mis en danger par une absence de gestion des flux de visiteurs. Cela d'autant plus que la labellisation UNESCO est largement utilisée



comme argument de marketing, si bien que le nombre de visiteurs estivaux va probablement augmenter.

Sur le flanc sud, l'étendue relative du régime a progressé. Elle peut être qualifiée de moyenne à élevée (faible auparavant) dans la mesure où le nombre de services du paysage régulés, agricoles en particulier, a beaucoup augmenté.

Pendant la décennie 1990, l'introduction des paiements directs écologiques et leur développement continu jusqu'à aujourd'hui, avec en particulier l'ordonnance sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture, ont permis de mieux contrôler l'exploitation de plusieurs services écologiques du paysage. Depuis l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998, des compensations sont également envisageables pour une meilleure gestion des services esthétiques du paysage.

L'atteinte au service espace d'utilisation agricole que représente la déprise agricole n'a toujours pas trouvé de solution satisfaisante, car l'intérêt économique à entretenir certains terrains est trop faible. Les contributions fédérales, qui ont pourtant augmenté, ne compensent pas cet état de fait.

La révision de 1992 du plan de zone de Bettmeralp permettant de le rendre conforme à la LAT a été accompagnée d'un agrandissement de la zone à bâtir. Au contraire, celle de Riederalp a permis un déclassement (Rückzonung) (cet effort reste cependant minime vu la taille de la zone). Riederalp s'est également doté d'un règlement sur la protection contre le bruit, ce dont Bettmeralp disposait déjà.

Comme pour le flanc nord, le service espace de libre accessibilité n'est encore pas régulé. Or son utilisation excessive est susceptible de poser problème (vols d'hélicoptères incontrôlés, moutons libres de pâturer n'importe où, promeneurs qui quittent les chemins...).

Compte tenu de ces éléments, on observe que les différentes mesures mises en place dans le périmètre du parc ont permis d'améliorer l'étendue du régime qui peut être considérée comme moyenne.

**Tableau 22 – Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en  $t_0$**

Études de cas	Étendue $t_0$ :
1	Moyenne-élevée
2	Moyenne-élevée
3	Moyenne-élevée
4	Moyenne-élevée

### Cohérence

#### Cohérence substantielle :

Une comparaison de la cohérence substantielle précédant et suivant le changement de régime montre que la situation n'a guère évolué ; la cohérence substantielle reste moyenne à élevée sur le flanc nord et faible sur le flanc sud. Outre quelques épisodes agités (p. ex. débats sur le périmètre de la réserve UNESCO...) les conflits autour des services de la ressource paysage restent diffus. Cependant, le processus de labellisation UNESCO a mis le doigt sur l'importance du paysage en tant que bien commun dont profite toute la région (charte de la Concordia). L'impression demeure que les acteurs régionaux profitent plus ou moins directement de la ressource paysage sans pour autant vouloir supporter les contraintes de sa protection.



La régulation incitative de l'activité agricole impliquant des services écologiques et culturels présente des lacunes par rapport à son applicabilité : les incitations financières se basent sur des textes juridiques très variés, ce qui nuit à l'intelligibilité des procédures ; les changements d'ordonnance sont très fréquents ; l'information de la part des autorités a de la peine à passer auprès des agriculteurs (ce point est soulevé par de nombreux acteurs concernés) ; les services cantonaux disposent d'une grande marge de manœuvre pour décider des critères à respecter lors de la signature de contrats d'entretien, ce qui participe à l'impression d'arbitraire. Il en découle que la régulation des services paysagers peine à être mise en œuvre, alors même que l'intérêt est présent dans la population paysanne. Dans les faits, en 2003, le service cantonal des forêts et du paysage n'avait encore signé aucun contrat visant à permettre l'entretien de constructions agricoles historiques (un contrat a toutefois été conclu avec un agriculteur de Ried-Mörel pour l'entretien extensif d'un pâturage).

Le système des incitations laisse les agriculteurs libres de choisir la voie qu'ils jugent être la meilleure. On distingue ainsi deux tendances : celle des agriculteurs Bio qui touchent le maximum d'aides directes, mais dont le rendement est moindre, et celle des agriculteurs IP, qui misent sur une agriculture plus intensive pour assurer leurs revenus. Conséquence : l'intensification se poursuit au détriment des services paysagers écologiques et esthétiques, en particulier grâce aux remaniements parcellaires et autres améliorations foncières.

La labellisation UNESCO joue un rôle ambigu. D'un côté, l'accent est mis par la charte sur le développement durable de la région, sur le respect des sites naturels et des paysages. De l'autre, les milieux du tourisme profitent de l'aubaine pour axer leurs campagnes publicitaires sur le nouveau label. L'augmentation des visiteurs, si elle a lieu, va à l'encontre des buts de protection des sites, en particulier de la forêt d'Aletsch ou des chemins de crête déjà très courus.

L'exploitation hivernale du paysage entre bien souvent en conflit avec son exploitation estivale. Les installations de ski marquent le paysage d'une façon qui porte atteinte aux services esthétiques pendant la belle saison. Une meilleure gestion du service espace de construction à l'extérieur de la zone à bâtir est nécessaire, ainsi qu'un meilleur contrôle de l'accès au paysage en parvenant à équilibrer le nombre de visiteurs estivaux et hivernaux.

Une gestion équilibrée des services du paysage reste difficile à mettre en œuvre, car les politiques de protection sont disséminées dans des corpus juridiques très variés (différentes lois sectorielles, mais aussi différents niveaux de protection). La vue d'ensemble manque aux différents acteurs qui sont chacun responsables dans le cadre de la loi qui les concerne eux-mêmes. De nombreux services du paysage sont mal gérés par la loi, en particulier dans les zones habitées. Dans ce domaine, un pas décisif pourrait être franchi lors de la mise en place du label de qualité UNESCO à condition que les critères de labellisation soient suffisamment stricts.

Les rapports peu clairs pour Riederalp–Bettmeralp entre les rôles de porte d'entrée de la réserve et de zone tampon, ou plus généralement entre protection et exploitation continuent à être à la base de nombreux conflits. La concrétisation des objectifs de protection formulés de façon très générale dans les textes juridiques, sans en référer aux services individuels, reste un problème. Il manque un texte concret et précis auquel les organisations de protection de la nature et du paysage peuvent se référer. Il s'agit donc aussi d'un manque de coordination entre les politiques de protection et celles visant à les faire respecter.

#### Cohérence institutionnelle :

Avec la labellisation UNESCO, la cohérence institutionnelle a le potentiel d'augmenter passablement. Les communes dans leur intégralité font partie de la société UNESCO Weltnaturerbe JAB (même si la totalité de leur territoire n'est pas sous protection). Elles versent chaque année un montant de participation qui est utilisé pour faire fonctionner la

société et lui permettre d'accomplir les tâches prévues dans ses statuts, la principale étant le développement durable de la région. L'équipe directrice dispose donc d'une position idéale pour influencer les différentes politiques communales. L'événement test sera la mise en œuvre du plan de gestion de la réserve réalisé à la fin 2005. La société pourrait alors reprendre le rôle de gestionnaire du patrimoine que jouaient les consortages et les bourgeoisies et veiller à coordonner les intérêts contradictoires qui se manifestent autour des services du paysage. En particulier, une solution pourrait être apportée aux politiques schizophrènes que représentent souvent les différences de traitement entre les flancs nord et sud de l'arête Riederhorn–Bettmerhorn. La société UNESCO pourrait devenir un lieu de discussion où se prennent les décisions importantes relatives au paysage de la région. Cela à condition qu'on lui en donne les moyens.

Parallèlement à la société UNESCO, une structure de coordination des offices du tourisme communaux a été mise en place à laquelle chaque office participe financièrement (appelée initialement Destination Aletsch, elle a été dissoute pour réapparaître sous la forme d'une autre structure plus flexible nommée Verein Ferien im Welterbe). Son rôle est avant tout de promouvoir l'image de la région vis-à-vis de l'extérieur. Elle doit donc vendre le paysage d'Aletsch avec les installations touristiques qui en font partie. Elle dispose d'atouts indéniables pour s'attaquer au problème de la gestion des flux de visiteurs et de l'image du glacier vis-à-vis de l'extérieur. Par une publicité ciblée, des informations précises et un service de conseil efficace, elle pourra aiguiller les visiteurs à tel ou tel endroit en fonction des préférences de chacun. Pour réaliser ce travail, cette structure devra également travailler en collaboration avec la société UNESCO et les organisations de protection de la nature de façon à définir pour chaque site un nombre idéal de visiteurs. Elle pourrait aussi jouer le rôle de l'acteur qui prend la défense du paysage dans les débats autour de nouveaux projets. Mais pour cela, il serait nécessaire que les milieux du tourisme prennent position par rapport à la ressource qui les fait vivre. Il n'est en effet pas possible de promouvoir d'un côté un tourisme vert et de l'autre de viser une augmentation de 12% du nombre de nuitées dans les quatre prochaines années. La politique souvent schizophrène des milieux du tourisme fait que le paysage demeure mal représenté, ce qui ne facilite pas non plus le controlling qui devrait assurer que les dispositions de droit sont effectivement appliquées sur le terrain (en particulier en matière de permis de construire).

En matière de cohérence institutionnelle, tout reste encore à faire. Cependant, la région s'est donnée les moyens de l'augmenter de façon significative. Le pas le plus difficile dans cette direction, c'est-à-dire la création des différents organes, a déjà été fait ; raison pour laquelle la cohérence institutionnelle passe de faible à moyenne à moyenne.

**Tableau 23 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en t<sub>0</sub>**

Sous-cas	Cohérence t <sub>0</sub> :	
	Substantielle	Institutionnelle
1	Moyenne - élevée	Moyenne
2	Faible	moyenne
3	Faible-moyenne	Moyenne
4	Faible-moyenne	Moyenne

## C. Effets du régime sur le paysage

Les chapitres précédents se sont attachés à décrire le régime du paysage dans les différents sous-cas. Ces derniers ont été retenus parce que les rivalités qui y prennent place permettent de mettre en évidence comment les problèmes se résolvent ou, au contraire, perdurent jusqu'à porter atteinte à la ressource même. Dans ce chapitre, nous allons dépasser les limites de chaque sous-cas pour porter un regard sur l'ensemble du périmètre de l'étude de cas. Il s'agit maintenant de présenter synthétiquement les deux composantes du régime que sont, d'un côté, les politiques publiques et, de l'autre, le système de droits de propriété.

### *1. Le flanc nord*

L'histoire de la protection du flanc nord est marquée par l'appropriation successive du paysage par une série d'acteurs régulateurs qui luttent contre l'appropriation par des acteurs économiques. Jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle, les consortages et la bourgeoisie sont les seuls maîtres de la région. En constatant qu'ils ont réussi à stabiliser l'évolution du paysage pendant plusieurs siècles (en tous cas depuis le 13<sup>e</sup> siècle), il paraît raisonnable de déduire que leur gestion ait été durable. Dans les années 1900, l'impact du tourisme commence à se faire plus pressant, de même que la pression de l'exploitation du bois. En 1933, par un contrat de bail signé avec la bourgeoisie pour 99 ans, Pro Natura s'approprie la forêt d'Aletsch, le seul moyen à l'époque pour protéger un terrain étant de le posséder. Pour ancrer leur position d'acteurs régulateurs, la stratégie des défenseurs de l'environnement aura été d'accumuler petit à petit les couches de protection. Cinquante ans plus tard, l'ensemble du flanc nord est inscrit à l'inventaire IFP (Inventaire fédéral des paysages), ce qui marque l'entrée en scène officielle de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). En 1999, Pro Natura étend la zone protégée par contrat : aux yeux de l'organisation, la maîtrise foncière reste centrale. En 2001, un nouvel acteur vient s'approprier le paysage d'Aletsch, la société UNESCO Weltnaturerbe JAB. La nature même de la labellisation UNESCO, qui fait entrer la région au patrimoine mondial, donne symboliquement un droit de regard à l'ensemble de l'humanité sur la région. Finalement, en 2002, la protection la plus stricte est imposée par un acteur dont la mission principale n'est, a priori, pas la protection de l'environnement, l'Office fédéral des eaux et de la géologie.

Ce tour d'horizon des acteurs appropriateurs mène aux constatations suivantes. L'inexistence de moyens de protection du paysage adéquats a poussé les acteurs protecteurs à utiliser les différents moyens qui se sont présentés à eux au cours du temps pour s'approprier le paysage. Le résultat est une superposition de couches de protection qui exercent leurs effets sur des périmètres différents et qui produisent un véritable enchevêtrement des responsabilités. Il est incontestable que le régime qui en découle possède une étendue relative élevée. En ce qui concerne sa cohérence, elle n'a reçu une note si élevée que parce que l'utilisation faite des services du paysage par les différents acteurs est de toute façon réduite par la haute altitude et l'absence d'habitation dans la région. Un tel système serait très difficilement transposable dans une zone habitée par exemple.

Le rôle de la propriété foncière reste fondamental, malgré des politiques publiques qui couvrent de plus en plus de services du paysage. La propriété donne en effet non seulement la maîtrise sur le sol, mais également sur ce qu'il y a au-dessus, c'est-à-dire le paysage. Si la parcelle est située dans un endroit stratégique, par exemple sur une crête, sa possession garantit l'accès à un paysage beaucoup plus vaste. Pro Natura avec sa villa Cassel ou Bettmeralp Bahnen profitent d'une telle situation, ce qui leur permet également de garantir des flux constants de visiteurs dans leurs locaux. La propriété foncière donne également à son détenteur le statut d'acteur légitimé à intervenir dans les affaires locales. La position de Pro

Natura est ainsi incontestablement plus forte que toute autre organisation de protection de la nature.

L'engagement pris par les communes par la signature de la Charte de la Concordia, qui s'est matérialisé par la création de la société UNESCO Weltnaturerbe, conduit à une nouvelle forme d'appropriation de la région et à la création de nouveaux droits d'usage sur le paysage. La notion de patrimoine implique un lien qui unit les générations : il est ce qui vient des pères et qui, pour cette raison, est destinés au fils ; il est un vecteur de valeurs essentielles à une communauté. Outre cette fonction intergénérationnelle, il est le lien entre l'avoir et l'être : « Lestée d'un sens, la propriété cesse de ressortir au seul domaine de l'avoir. Le propriétaire capable de s'obliger au nom d'autrui, sans espoir de réciprocité, fait preuve de responsabilité. Son comportement ne relève plus simplement d'une relation entre la personne et la chose, du droit des biens diraient les juristes ; il s'explique par une obligation de nature personnelle, obligation morale accédant à la vie juridique » (Rémond-Gouilloud 1997). Le patrimoine mondial de l'humanité implique ainsi un droit d'usage pour la lignée humaine dans son intégralité, mais y adjoint aussi des devoirs de protection, d'entretien, de respect.

En conjonction avec la notion de patrimoine, la Charte fait largement allusion au développement durable de la région. Cette notion, si elle a le mérite d'associer les questions environnementales et sociales à celle du développement économique, n'en reste pas moins ambiguë. En effet, l'histoire récente de la réserve le montre, les acteurs ayant participé à son processus de création n'ont pas les mêmes attentes, loin s'en faut. Ceci explique le rôle équivoque de la réserve : d'un côté, elle est sensée garantir la préservation du patrimoine, de l'autre, utilisée comme argument de promotion touristique, elle risque de produire l'effet inverse...

Toutefois, la société Weltnaturerbe, ainsi que Destination Aletsch, détiennent un pouvoir régulateur dont elles n'ont elles-mêmes peut-être pas mesuré les enjeux : d'une part, celui de la gestion centralisée de l'image du paysage d'Aletsch utilisé dans la publicité pour attirer les touristes dans la région (ce qui est évidemment une forme d'appropriation) et, d'autre part, les moyens de gérer ces flux de visiteurs en les aiguillant le mieux possible en fonction de leurs attentes. Cette dernière prérogative pourrait apporter un élément de solution à un problème auquel aucun des niveaux de protection n'a pu remédier jusqu'à présent : la régulation de l'accès au paysage.

## 2. Le flanc sud

### Écologisation des politiques

Les années 1990 sont caractérisées au Valais par l'écologisation de nombreuses politiques à forte influence spatiale. Plusieurs lois fédérales antérieures sont appliquées au niveau cantonal pendant cette décennie. On peut citer entre autres la mise en place du plan directeur cantonal (approuvé par le Conseil Fédéral le 21 décembre 1988), la loi cantonale sur les constructions du 8 février 1996 (qui applique la LAT au niveau cantonal), la loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998 (concrétisant la LPN). À cela s'ajoute bien évidemment, l'écologisation de la politique agricole fédérale qui s'est traduite en particulier par la mise en place des paiements directs écologiques en 1992 qui par ailleurs n'ont cessé d'augmenter depuis. L'ordonnance sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture a joué un rôle particulièrement important dans le contexte du remaniement parcellaire de Ried-Mörel. Malgré tout, le bilan apparaît comme plutôt mitigé pour le paysage du flanc sud. Deux explications sont possibles : soit la phase de transition n'est pas terminée, mais la situation va s'améliorer avec le temps, soit les mesures préconisées ne suffisent pas pour inverser la tendance.

### Aménagement du territoire.

La gestion de la zone à bâtir reste un problème central du plateau de Riederalp–Bettmeralp. Les communes sont confrontées à une forte pression de la part des promoteurs immobiliers et des spéculateurs. Pour y résister, les deux communes de Riederalp et Bettmeralp ont misé sur des stratégies opposées, influencées par la situation de départ qui voulait que le sol de Bettmeralp ait été aux mains de la bourgeoisie, alors que celui de Riederalp ait appartenu à des privés. La bourgeoisie de Bettmeralp, un acteur puissant qui gère également les pâturages, a dès les années 1960 régulé la zone à bâtir de façon stricte (taille de la zone à bâtir réduite de façon à densifier les habitations, octroi de droits de superficie en priorité aux bourgeois de la commune, refus de vendre le terrain). Cette gestion communautaire du sol a permis un développement globalement harmonieux du village, même si la zone à bâtir est régulièrement agrandie aux dépens de la surface agricole. Tout comme pour le flanc nord, la propriété privée apparaît comme plus structurante que l'aménagement du territoire dans la régulation des usages du sol et de l'aménagement du territoire communal. À Riederalp, comme les autorités n'ont pas pu imposer une zone à bâtir réduite à la multitude de propriétaires fonciers tous intéressés à faire fructifier leur parcelle, elles ont misé sur l'« autorégulation » d'une zone à bâtir énorme. Le résultat est un village étalé sur l'ensemble du plateau sans véritable centre. Comme les autorités ne disposent ni de la maîtrise foncière, ni d'une législation contraignante, leur contrôle s'est fait de manière indirecte. Les maires ont joué ici un rôle important, car ils ont représenté les intérêts de la commune au sein des conseils d'administration des deux sociétés de remontées mécaniques (qui jusqu'à aujourd'hui sont contrôlées à plus de 50 % par la commune, les bourgeoises et les consortages). De même, ils entretiennent des liens privilégiés avec les bourgeoises et les consortages. Ce travail de concert explique que les sociétés de remontées mécaniques aient acheté, avec la bénédiction de la commune, des terrains en zone à bâtir pour garantir que ces surfaces ne soient jamais construites de façon à ce que les pistes de skis puissent arriver jusqu'au cœur du village. Cependant, comme ces transactions de la commune se font de façon indirecte, aucun contrôle externe ne peut jouer le rôle de garde-fou.

### Patrimonialisation

À partir du milieu des années 1990, les discussions autour de la labellisation UNESCO ont permis de créer un véritable débat autour de la ressource paysage. L'intérêt rencontré vient en particulier du fait que le label UNESCO est apparu pour beaucoup comme un moyen de marchandisation du paysage. Cet éveil de l'intérêt n'a pas eu du tout la même ampleur lors de l'inscription du glacier d'Aletsch à l'inventaire IFP en 1983. Au contraire, à l'époque, les stations rêvaient encore de s'agrandir et l'IFP a été perçu comme une ingérence intolérable dans les affaires communales. En plus du fait que le contexte a changé entre-temps et que le besoin d'encourager le tourisme d'été s'est fait plus pressant, la procédure s'est déroulée de façon très différente. Alors que l'inscription à l'IFP a été imposée par l'administration fédérale (processus top-down), la reconnaissance UNESCO a été portée avant tout par des acteurs locaux (processus *bottom up*). Jusqu'à présent, la prise de conscience de la nécessité de préserver le paysage, telle qu'elle s'est matérialisée dans la Charte, n'a guère eu de conséquences observables sur le terrain. Cependant, la labellisation a cela d'intéressant qu'il s'agit d'un processus capable de dépasser les frontières de la zone protégée proprement dite et de déteindre sur l'ensemble du territoire communal. En effet, la Charte engage les communes dans leur intégralité. Le processus UNESCO est ainsi susceptible d'apporter deux solutions importantes pour la régulation du paysage de la région. La mise en place d'un label de qualité UNESCO pour les produits de la région a le potentiel d'induire une modification des comportements des acteurs concernés, à condition que les critères de labellisation soient suffisamment stricts. Sans devoir développer de nouveaux instruments juridiques, un label



strict peut étendre son influence à l'extérieur de la réserve proprement dite et agir sur les droits d'usages du paysage de façon non négligeable (voir scénario 2 ci-dessous). Second élément important, la coordination des offices du tourisme régionaux par Destination Aletsch (ou la structure qui lui a succédé). Nous l'avons vu, la liberté de mouvement des visiteurs et la liberté de faire de la publicité pour attirer ces mêmes visiteurs conduisent à des difficultés pour gérer leur fréquentation excessive. Une publicité centralisée et une information aux touristes bien réfléchie (en collaboration avec les organisations environnementales) devraient pouvoir contribuer à aiguiller les touristes pour éviter la mise en danger de nombreux services esthétiques du paysage qui souffrent d'un nombre de visiteurs trop important localement. Parallèlement, la question d'une taxe d'entrée pour accéder au paysage d'Aletsch et utilisée pour son entretien pourrait être explorée. Cette idée contribuerait également à une meilleure gestion des flux de visiteurs dans la réserve.

### Agriculture

Finalement, revenons sur la question des remaniements parcellaires et autres améliorations foncières. Le bilan est mitigé : d'un côté, en facilitant la tâche des agriculteurs, ils ont permis de freiner la déprise agricole, mais de l'autre, ils ont participé à une diminution de la qualité paysagère (intensification, abandon de terrains difficiles, abandon des bisses et greniers traditionnels...). Les espoirs se portent sur la labellisation, que ce soit le Bio, le futur label UNESCO ou les deux, pour redresser le tir et parvenir à une situation satisfaisante pour le paysage. La mise en place d'un label exigeant est en effet un moyen relativement léger du point de vue juridique qui a toutefois le potentiel d'avoir des répercussions directes sur le territoire pour autant que les agriculteurs y voient un intérêt, c'est-à-dire si les produits labellisés, issus de pratiques respectueuses du paysage, trouvent preneurs auprès des touristes de passage dans la région.

### **3. Facteurs d'influence externes au régime**

Cette étude de cas met en évidence de nombreux facteurs qui sont indépendants du régime institutionnel, mais qui influencent néanmoins les acteurs locaux. En particulier dans la station de ski de Riederalp, où la gestion entrepreneuriale de quelques hommes forts a marqué le village pendant presque un demi-siècle. Il a ainsi été signalé à maintes reprises à quel point les changements de mentalité des acteurs prennent du temps :

- même si le remaniement parcellaire est positif pour les agriculteurs, la majorité s'en plaignent en définitive, refusant d'abandonner les terres qui étaient les leurs ;
- alors que tous les poussent à faire de l'agriculture biologique (paiements directs, demande de plus en plus forte aussi bien au niveau suisse que parmi les touristes de Riederalp et Bettmeralp, demande des offices du tourisme...), la majorité des agriculteurs refusent de changer leurs habitudes (ou s'y mettent difficilement) ;
- idem pour les restaurateurs qui ne saisissent pas l'intérêt des clients pour des produits régionaux, intérêt confirmé pourtant par les offices du tourisme ;
- malgré l'incompatibilité entre développement accru de Riederalp et la promotion du tourisme estival, l'office du tourisme de Riederalp mise sur une augmentation de 12 % du nombre de nuitées dans les quatre prochaines années ;
- malgré l'importance que revêt le paysage pour le tourisme local, les offices du tourisme et les communes ne s'engagent que modérément pour sa protection.



Tableau de synthèse

Le tableau suivant résume les résultats de l'analyse du type de régime, selon ses deux dimensions que sont la cohérence et l'étendue :

**Tableau 24 - Cohérence et étendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en t-1 et t0**

Changement de régime	Avant 1990		Après 2000	
	Nord	Sud	Nord	Sud
<b>Étendue (relative)</b>	moyenne à élevée	faible	moyenne à élevée	moyenne à élevée
<b>Cohérence substantielle</b>	moyenne à élevée	faible	moyenne à élevée	faible
<b>Cohérence institutionnelle</b>	faible à moyenne		moyenne	

Au nord, l'intégration du régime est restée élevée. Ce dernier pouvait être considéré comme un régime intégré en 1985 (mais proche du régime complexe), en grande partie grâce au rôle régulateur de Pro Natura. La labellisation UNESCO devrait pouvoir renforcer le rôle de Pro Natura et permettre de maintenir le niveau d'intégration du régime, voir de l'augmenter. Au sud, l'étendue a beaucoup augmenté. La cohérence est cependant restée relativement faible : on passe d'une absence de régime à un régime complexe.

Le rôle de régulateur qu'a su jouer Pro Natura, qui a personnifié les intérêts paysagers dans les négociations, a permis de garantir la préservation de la ressource sur le flanc nord. Cette observation montre à quel point il est important qu'un acteur puisse représenter les intérêts du paysage dans les débats. Cette constatation laisse supposer qu'un acteur régulateur fort, en augmentant la cohérence, permet de garantir la préservation de la ressource. Le futur nous dira si la société UNESCO ou l'association Verein Ferien im Welterbe seront capable de jouer ce rôle dans le contexte autrement plus complexe que représente le côté sud. Car la ségrégation qui caractérise les différences entre les flancs sud et nord reste une source majeure d'incohérence dans la région considérée dans son ensemble.

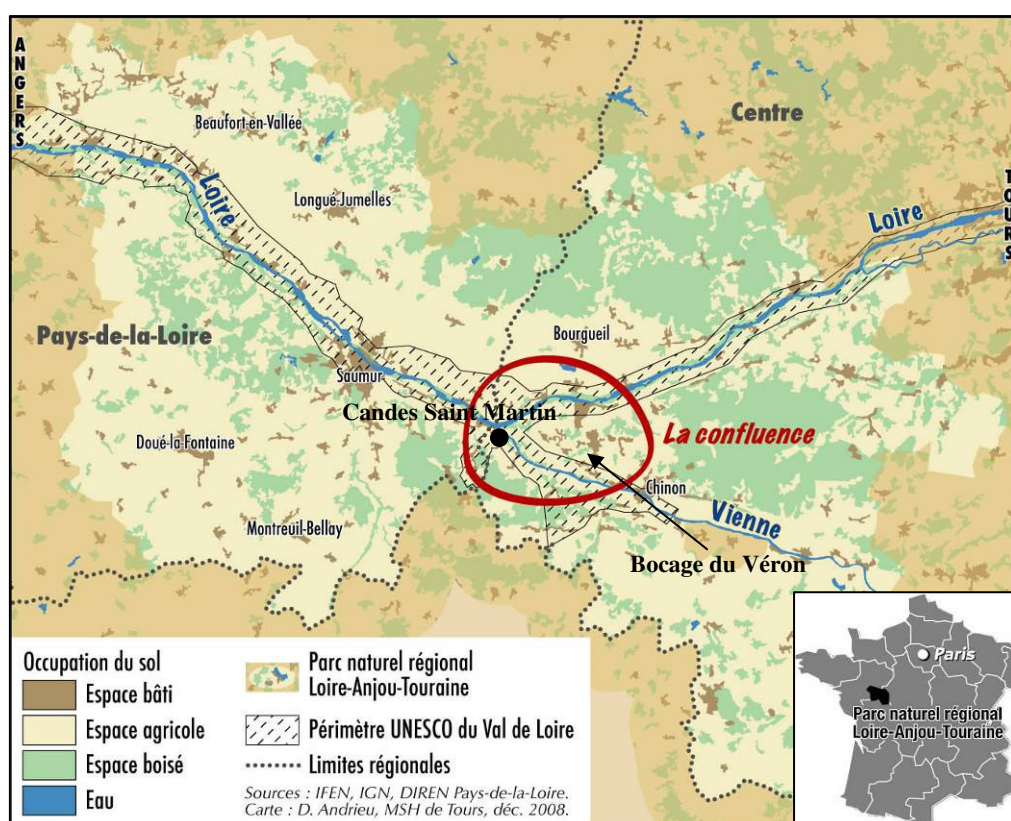
## IV. Cas de la confluence Loire/Vienne<sup>31</sup>

### A. Présentation de l'étude cas

#### 1. Caractéristiques paysagères et géographiques

Localisée à l'extrême ouest de la région Centre (Indre-et-Loire), la confluence entre la Loire et la Vienne offre une diversité paysagère qui renvoie à des usages ayant façonnés un territoire marqué par l'eau. Inclus dans la partie du Val de Loire inscrite sur la liste du Patrimoine Mondial de l'UNESCO (2000) et dans le Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine (1996), ce territoire présente une mosaïque de paysages qui s'organise autour des deux cours d'eau et dont l'armature topographique s'exprime sous la forme d'un relief diversifié de plateaux, vallées alluviales de la Vienne et la Loire, et coteaux typiques des bassins sédimentaires.

Figure 23 - Situation de la confluence Loire Vienne



La plaine alluviale enserrée entre Loire et Vienne forme le Véron qui concentre des secteurs de bocages, dans lesquels se développent des prairies permanentes et différentes cultures, la vigne s'insérant dans certaines parties de ce maillage ou sur les secteurs plus élevés. Cette plaine très humide est sillonnée de boires (annexes hydrauliques) et fossés au cœur de nombreuses haies bocagères et est largement dominée par la présence de la Loire et la Vienne. Le développement économique du Véron a été très fortement marqué par l'implantation de la centrale nucléaire d'Avoine (1957) qui a induit la création d'emplois directs et indirects et une

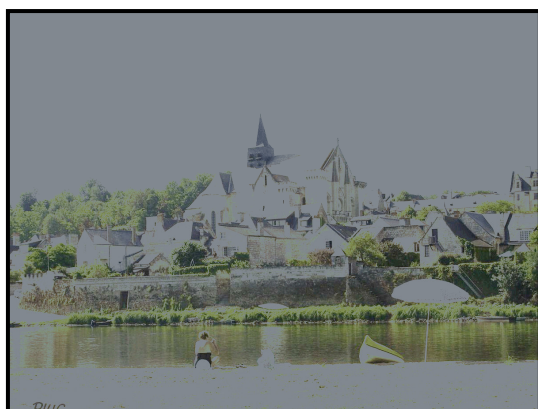
<sup>31</sup> Cette synthèse a été rédigée par F. Pousset et S. Servain.

augmentation de la population. Les activités agricoles sont présentes mais avec un renouvellement difficile: un seul agriculteur est implanté (élevage bovin) et les terres sont louées à des exploitants implantés en dehors du Véron pour des prairies de pacage ou de fauche. Une partie des prairies a été plantée en peupliers ce qui rentabilise les terres et assure aux propriétaires une source de revenue.



**Figure 24 : Prairies et peupleraies sur le site du Véron (Source : F. Pousset)**

Au Sud de la Loire, implanté sur le coteau proche de la berge, le village de Candes-Saint-Martin, fait face à la confluence. Le bourg, anciennement implanté et marqué par l'histoire de Saint-Martin présente une unité architecturale qui a fait l'objet de la création d'une ZPPAUP en 1999. Ce territoire est particulier du fait de sa qualité architecturale et paysagère reconnue mais également des activités touristiques qui sont développées dans ce secteur : Candes se trouve entre plusieurs pôles touristiques culturels (Chinon, Fontevault, Saumur) et sur le tracé de la Loire à vélo. De fait, le tourisme est devenu peu à peu le moteur d'un développement économique qui reste limité. Les résidences secondaires sont nombreuses mais la population permanente, en baisse et vieillissante, ne permet pas le développement de commerces de proximité. Les activités agricoles sont également en régression, bien que le paysage soit marqué par la vigne et les terres labourables, sur le plateau et les prairies dans les vallons.



Au final, Candes-Saint-Martin offre le visage d'un village typique du Val de Loire, avec ses maisons en tuffeau et ses toits d'ardoise, entouré de la Loire et de la vigne mais un village endormi dont les activités se sont réduites au cours du temps et qui mise sur le tourisme et l'artisanat d'art.

**Figure 25 : Site de Candes-Saint-Martin (Source : F. Pousset)**

## **2. Acteurs et usages**

Un grand nombre d'acteur intervient sur ce territoire de la confluence : l'Etat, les collectivités territoriales ou les associations. Les usages qui touchent le paysage sont également multiples. Pour Candes-Saint-Martin deux usages se trouvent au centre des rivalités liées au paysage : le tourisme et les logiques résidentielles. Ces dernières concernent des autochtones anciennement implantés, des résidents plus récents (années 80) et également des résidents temporaires.

Dans le Véron, il convient de dissocier les usagers du sol et de la biodiversité (éleveurs, populteurs, chasseurs, pêcheurs) des usagers du paysage (touristes, randonneurs, habitants des agglomérations proches et autochtones). Les aménagements touristiques récents qui ont été réalisés, comme l'écomusée, le sentier d'interprétation ou la Loire à vélo, marquent le caractère d'un développement touristique lié aux paysages agricoles et « naturels » qui ne génère pas une fréquentation très importante.

## **3. Rivalités, choix de trois sous-cas**

Parmi les différentes situations de rivalités observées, provoquées par des utilisations concurrentes de la ressource paysage, trois ont été choisies pour former les sous-cas. Il s'agit des rivalités ayant le plus d'influence sur le paysage et son évolution mais également de rivalités qui peuvent se rencontrer ailleurs en Val de Loire. Les rivalités entre les usages concernent des acteurs autochtones et allochtones mais il est à noter que ces derniers sont le plus souvent menacés.

Le premier sous-cas se trouve dans le Véron et concerne la gestion des peupleraies. L'enjeu identifié est d'éviter un développement irraisonné des peupleraies qui nuit à la diversité paysagère mais également écologique. Les principales rivalités interviennent entre les populteurs autochtones et allochtones, les agriculteurs autochtones et allochtones, les chasseurs, les promeneurs allochtones, l'Ecomusée, le PNR et La Loire à vélo.

Le second sous-cas est la gestion du patrimoine bâti à Candes-Saint-Martin. L'enjeu est d'éviter une muséification du village entraînant l'éviction des autochtones au profit d'une population nouvelle allochtone (gentrification). Les acteurs concernés sont les habitants permanents et saisonniers, les touristes et les protecteurs du patrimoine.

Le troisième sous-cas est lié à l'accès au paysage urbain de Candes-Saint-Martin et mobilise les touristes, les habitants et les habitants allochtones.

## **B. Analyse du régime institutionnel**

### **1. Introduction**

La création en 1996 du Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine induit un changement dans la gestion du territoire et la prise en compte du paysage. Le PNR est un acteur dont les interventions vont induire des impacts sur le paysage, ses usages et la gestion des rivalités. L'analyse du régime institutionnel sera donc faite avant et après la création du Parc Naturel Régional. Il faut malgré tout préciser que si la création du PNR marque une charnière, d'autres éléments, réglementaires ou non, l'ont relayé et appuyé comme l'inscription UNESCO ou la mise en place des Plan Locaux d'Urbanisme et plus globalement l'émergence des concepts comme le Développement Durable ou le Paysage (ratification de la Convention Européenne du Paysage par la France). Pour chaque sous-cas, nous présenterons les événements marquants, les rivalités entre usages et enfin les éléments du régime.



## 2. Situation du régime avant la création du Parc Naturel Régional

### a. Sous-cas 1 Gestion des peupleraies dans le Véron

#### Description des événements marquants

Depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, deux phénomènes importants dans l'évolution de l'agriculture française vont avoir un impact sur le paysage du Véron : le développement industriel et la Politique Agricole Commune. Le système agricole qui se met en marche va se caractériser par la diminution de la main d'œuvre agricole, l'augmentation des surfaces céréalières, la diminution des équidés remplacés par les tracteurs, l'augmentation de la superficie agricole utilisée (SAU) moyenne et par la disparition des petites exploitations. Mais vers le milieu des années 70, le contexte agricole, qui est largement marqué par la surproduction et les excédents, va faire chuter le prix des produits agricoles, et engendrer la notion de quotas avec notamment les quotas laitiers en 1984. Pour les communes de Savigny-en-Véron et de Beaumont-en-Véron, cela se traduit par une augmentation du cheptel de bovins allaitants au détriment du cheptel de vaches laitières. Véritable conséquence, meilleure rentabilité de l'élevage de viande ou simple coïncidence, il est difficile de donner une réponse. En tout cas, l'élevage à viande semble l'unique activité agricole dans le bocage du Véron. La superficie boisée, bien qu'en régression à certains endroits, augmente sur l'ensemble des deux communes et notamment dans le bocage. Il en est de même pour le maillage qui se densifie à l'intérieur de notre zone d'étude laissant apparaître des parcelles de tailles parfois très modestes. La partie nord du secteur bocager est essentiellement occupée par des peupliers. Cette mutation résulte soit de l'apparition de friches dues à l'abandon de la parcelle, soit au développement de la populiculture. Eux-mêmes sont la conséquence de partages successoraux qui ont contribué le plus souvent au rétrécissement des parcelles ce qui a rendu difficile leur accès et donc leur exploitation agricole. A partir des années 60, les haies et notamment les « têtards », arbres étêtés tous les 20 ans ou 30 ans, sont de moins en moins entretenus et exploités.

Le 31 mars 1956, un rapport parvient en mairie mentionnant l'implantation éventuelle d'une centrale thermique à base d'énergie nucléaire sur le territoire de la commune d'Avoine. La mutation du paysage va être accélérée par l'abandon progressif des exploitations agricoles et par une urbanisation rapide, qui concerne le site même de la centrale mais aussi le résidentiel contingent à la venue de nouveaux habitants. De manière connexe, les répercussions sur l'activité et donc sur la population furent également importantes : essor des commerces, par exemple, et de manière plus générale du secteur tertiaire. Notons que parallèlement, le nombre d'agriculteurs est passé dans un même temps de 48 à 8 (-83%). D'une activité reposant essentiellement sur le secteur primaire, le Véron est passé très rapidement à une société de services. Le déclin de l'activité agricole était déjà amorcé bien avant la discussion relative à l'implantation de la centrale nucléaire. Elle ne fut pas dès lors le phénomène déclencheur et « coupable » de ce déclin même si elle précipita les choses.

Le tourisme est une pratique récente dans le Véron. Les gens se sont toujours baladés dans le bocage du Véron mais depuis quinze ans, le développement touristique est de plus en plus important. La proximité de Chinon et Bourgueil et la position du Véron dans la vallée sont des éléments qui accroissent le tourisme.

#### Les rivalités entre usagers

Trois types de rivalités opposent les acteurs :

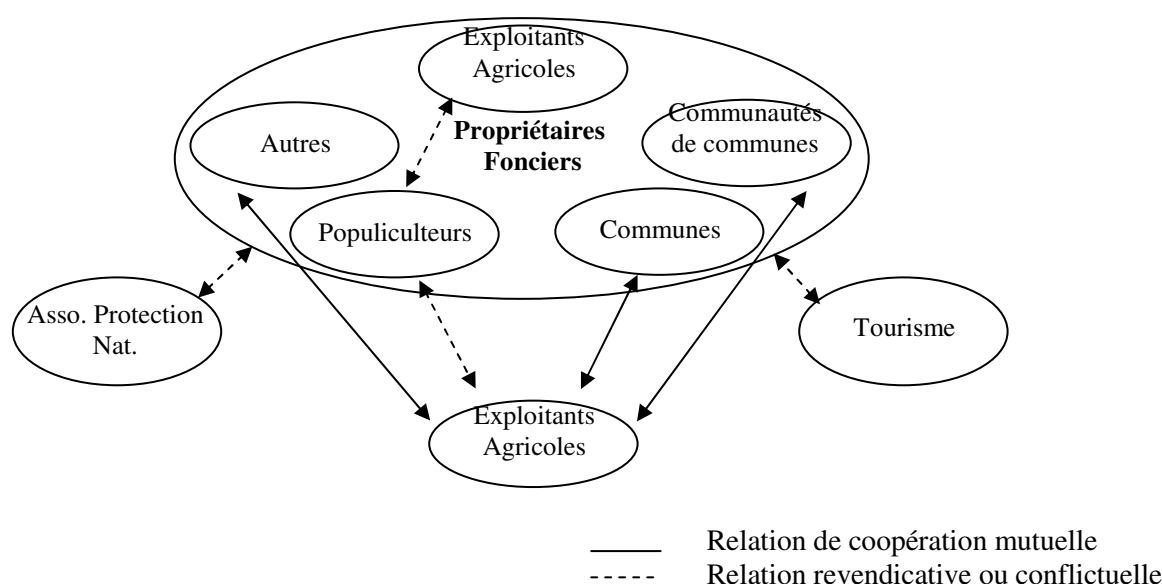
- *Populiculteurs autochtones et allochtones versus Agriculteurs autochtones et allochtones* : cela concerne l'emprise foncière des peupleraies sur les surfaces agricoles et le non entretien de celles-ci. La

rivalité d'usage touche d'une part l'occupation du sol elle-même et d'autre part la gestion des peupleraies (notamment privées) minimaliste qui engendre suite aux crues de la Vienne des dégâts sur les prairies.

- *Populiculteurs versus Chasseurs et association de protection de la nature* : La demande des chasseurs pour une préservation du bocage afin que les ressources cynégétiques prospèrent se heurte au développement de la peupleraie. Les ressources alimentaires et donc cynégétiques sont plus importantes sur un territoire aux paysages diversifiés.
- *Populiculteurs versus promeneurs/cyclotouristes allochtones* : Demande des promeneurs d'un espace « traditionnel » tel qu'il est présenté par les fournisseurs d'accès.

### Les acteurs en présence et leurs liens

- Propriétaires fonciers
  - Populiculteurs
  - Communes
  - Communauté de communes
  - Exploitants Agricoles
- Exploitants agricoles en faire valoir indirect
- Association de protection de la Nature
- Chambre d'agriculture
- Touristes, promeneurs, cyclistes.



**Figure 26 - Relations entre les acteurs pour le sous cas « Gestion des peupleraies dans le Véron » avant le changement de régime**

Les liens entre les différents acteurs sont multiples et complexes (Figure 26). Deux types de relations ont été caractérisées : les relations de coopération mutuelle et les relations revendicative (ou conflictuelles). Ce sont ces dernières qui se trouvent au cœur des rivalités observées. L'importance des propriétaires fonciers constitue une caractéristique du Véron : il s'agit d'un paysage agricole privé dont les processus de production et d'évolution ne peuvent être compris qu'en intégrant cette composante.



## Eléments du régime

### Droits de propriété et droits d'usages

Dans le bocage du Véron, les producteurs de paysages font valoir leur droit par le biais de la propriété, qu'elle soit privée ou publique à usage privé. Sur chacune de ces formes de propriété, les ressources primaires sont exploitées pour la fauche, la pâture mais aussi les peupleraies.

Globalement, 80 % du bocage font parti du domaine privé. La propriété du sol se trouve centrale puisque nombre d'éléments y sont rattachés de fait : « Tout ce qui s'unit et s'incorporent à la chose appartient au propriétaire. » (Art. 551 du code civil). Ainsi, la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre "des servitudes ou services fonciers". Sur les 415 ha de terres bordant le sentier d'interprétation, près de 270 propriétaires privés se partagent 350 ha. Seuls 18 propriétaires possèdent plus de 5 ha et 170 possèdent moins de 1 ha dans la zone définie. Même si la grande majorité des surfaces privées est louée à des fermiers, une surface non négligeable est affectée aux peupliers ou en cours d'enfrichement. Certains cherchent à vendre leurs parcelles mais ne trouvent pas d'acquéreurs. Aussi, et compte tenu également de l'âge élevé de la plupart des propriétaires, il semble plus avantageux à cours terme de replanter du peuplier plutôt que de louer les parcelles au vu des exonérations d'impôts et des bas niveaux d'indexation du fermage. Se pose également le problème des parcelles dont les propriétaires eux mêmes ignorent l'existence. Aujourd'hui, nombre de propriétaires ne paient aucune taxe foncière, leur redevance étant inférieure au seuil d'appel de l'impôt. Il s'en suit qu'ils oublient leurs biens et que les successions n'ont pas lieu. Les difficultés pour retrouver les propriétaires, suite à des successions non réglées, bloquent la mise en place de mesures de gestion appropriée.

Sur les 415 ha de terres bordant le sentier d'interprétation, 63 ha sont des propriétés publiques à usages privés des collectivités locales (commune et communauté de communes). Ces surfaces relativement importantes proviennent des communaux. Dans les basses vallées, les communes possèdent traditionnellement des terres généralement situées dans les parties les plus basses et donc les plus inondables. Ces terres inondables (ce qui présente une contrainte importante) étaient louées aux éleveurs les plus pauvres qui venaient y faire pâturer leurs animaux. Dans les années 1950, avec les importantes mutations du monde agricole et la quasi disparition des petits éleveurs, la question de l'occupation « des communaux » se posa. Encouragées par des mesures fiscales incitatives mises en place par l'Etat, les communes plantèrent des peupliers sur une grande partie de ces parcelles. Si bien qu'aujourd'hui, parmi ces surfaces dans le Véron, environ 70% est occupé par des peupleraies. Malgré la chute des cours du bois, les communes du Véron n'ont pas pour objectif de reconverter ces espaces en prairie puisque les élus considèrent que mécaniquement cela serait très difficile ou du moins coûteux compte tenu du développement racinaire.

Les parcelles privées étant closes, nul ne peut, mis à part le propriétaire exploitant ou le fermier, s'y introduire limitant ainsi l'accès au paysage par les non titulaires de ce droit. L'accès au paysage par les « consommateurs » de paysage n'est possible que par les chemins communaux qui ont le statut de propriété publique à usage publique. L'utilisation du domaine public doit être compatible avec son affectation et ne doit pas entraîner sa dégradation ou menacer sa conservation.

Il existe trois grands principes :

- Le principe de liberté : les utilisations sont normalement libres car il s'agit de cela par définition

- L'égalité des usagers : valeur constitutionnelle car corollaire du principe d'égalité devant la loi. L'égalité est une notion relative il s'agit de l'égalité entre deux usagers placés dans une même situation, appartenant à une même catégorie.
- La gratuité de l'utilisation : Corollaire du principe de liberté. Ce n'est pas un principe constitutionnel. L'utilisation privative du domaine public peut être autorisée lorsque cela est conforme à l'affectation de la dépendance (halles, cimetières...) ou lorsque cela est compatible avec l'affectation du domaine public.

L'ensemble des voies qui quadrille le bocage est classé au vu de la loi en chemins ruraux ou vicinaux. Les chemins vicinaux sont des voies qui sont nécessaires pour assurer les communications publiques soit à l'intérieur d'une même commune, soit avec les communes voisines; ils font partis intégrants de la voie publique. Les chemins ruraux appartiennent au domaine privé communal, cependant, ils sont ouverts au public par définition.

### Politiques publiques

- Législation peupleraie

Dans le cadre d'une politique nationale de reboisement, de nombreuses mesures ont favorisé la populiculture. Avant le changement de régime, l'Etat exonérait d'impôts fonciers, pendant 30 ans, tout terrain boisé y compris les peupleraies, avec l'obligation de replanter après la première récolte. De plus, les plantations étaient subventionnées sous condition de s'engager à les renouveler. La peupleraie est ainsi considérée comme un moyen commode pour rentabiliser et valoriser des zones humides alors intégrées dans un secteur économique dynamique.

- Les documents d'urbanisme communaux

Le POS est un document d'analyse et de planification urbaine à moyen terme. Selon la nomenclature réglementaire des POS, l'ensemble du bocage du Véron est situé sur une zone NDi : ce sont des zones à protéger en raison, d'une part de l'existence de risques ou de nuisances, d'autre part, de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique et écologique. Les zones ND constituent par nature un outil essentiel de protection des paysages de qualité. Cependant, l'interdiction de principe de construire ne garantit pas la préservation des prairies ou des haies.

- Zonage

L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) correspond au recensement d'espaces naturels terrestres remarquables. Ce sont les premiers zonages relevant d'un intérêt environnemental. Outil de la connaissance de la biodiversité, l'inventaire ZNIEFF n'est pas juridiquement un statut de protection. Les ZNIEFF constituent cependant un élément d'expertise pour évaluer les incidences des projets d'aménagement sur les milieux naturels, pris en considération par la jurisprudence des tribunaux administratifs et du Conseil d'État. Il est destiné à éclairer des décisions émanant de personnalités juridiques diverses et tout particulièrement la politique du ministère de l'Environnement. Le bocage du Véron est inclus dans une ZNIEFF depuis 1985.

- La contractualisation avec les agriculteurs

L'objectif est de promouvoir et développer des pratiques agricoles compatibles avec le maintien des biotopes rares et sensibles. Les contrats passés avec l'Etat permettent à des agriculteurs exploitant des parcelles situées à l'intérieur d'un zonage pré défini (en fonction

de ses caractéristiques agricoles et de son intérêt écologique et biologique) de signer des contrats de cinq ans pour l'adoption de pratiques agricoles, définies précisément, plus respectueuses de l'environnement. En contrepartie de cet engagement, les agriculteurs bénéficient d'aides financières qui compensent tout en partie des pertes de revenus ou des surcoûts induits par ces nouvelles pratiques. Ces aides financières, non imposables, peuvent prendre la forme de subventions à l'investissement (acquisition de matériel, travaux de restauration...) ou d'aides annuelles à l'hectare ou au linéaire (entretien des berges, des haies...).

Dans le bocage du Véron, entre 1996 et 1997, les agriculteurs ont eu la possibilité de signer des contrats avec l'Etat qui leur permettent de bénéficier des aides annuelles à l'hectare. L'Opération Locale Agri-environnementale (OLAE) était ainsi une mesure qui avait pour objectif de favoriser le maintien de l'activité agricole, en aidant les exploitants de la Basse Vallée de la Vienne à conserver les prairies naturelles. Bien que plusieurs éleveurs se soient intéressés à cette mesure, des raisons financières et la création des contrats d'exploitation territoriaux (CTE) vont mettre fin aux OLAE si bien que les résultats ont été faibles.

*b. Sous-cas 2 : Gestion du patrimoine bâti de Candes-Saint-Martin*

**Description des événements marquants**

La commune de Candes-Saint-Martin a une superficie réduite (577 ha), c'est en partie pourquoi elle éprouve des difficultés à se développer : elle est fortement contrainte par ce manque d'espace. Elle est entourée de petites communes à dominante rurale. Toutefois, Chinon et Saumur exercent une influence importante sur la commune de Candes-Saint-Martin. La dépendance de Chinon est ancienne, du fait tout simplement de la carte administrative (appartenance au canton de Chinon et par ailleurs statut de sous préfecture) mais avec le développement de la mobilité et l'émergence de nouveaux besoins, l'attraction de ce centre urbain est de plus en plus marquée en terme de pôle d'emplois, ainsi que pour l'offre commerciale ou d'équipements proposée. De même, l'attractivité de Saumur pourrait être amenée à se développer du fait, notamment, d'un renforcement de sa structure commerciale. D'autre part, au-delà de ces pôles urbains majeurs, la commune de Montsoreau qui possède un appareil commercial de proximité relativement complet, exerce également une certaine attraction.

Le problème majeur pour Candes est le taux de croissance de résidences secondaires s'élevant à 36,4 %. Cette proportion s'explique par l'arrivée de plus en plus d'habitants originaires d'Ile-de-France et d'étrangers (anglais notamment) qui, tombés sous le charme de ce village ligérien, rachètent et restaurent les maisons en front de fleuve ou sur les hauteurs avec vue sur la Loire. Compte tenu de la qualité architecturale et des contraintes réglementaires, le coût des travaux est assez élevé et les jeunes ménages ne peuvent souvent pas trouver les financements nécessaires à l'achat et à l'entretien du bâti. La municipalité de Candes en a d'ailleurs pris conscience et s'est lancée en 2002 dans une opération de réhabilitation de bâti ancien pour le marché immobilier locatif. La commune accuse également un taux de vacance approchant les 8% dû certainement à l'ancienneté et quelquefois à la vétusté du bâti (67 % de construction avant 1949). Le défi de la municipalité est aujourd'hui de maintenir la population et donc la vie du village en essayant notamment de faciliter l'installation de nouvelles familles.

**Les rivalités entre usages :**

Les deux types de rivalités impliquent les habitants permanents dont les moyens financiers et/ou les projets ne respectent pas l'architecture traditionnelle.

- *Habitants permanents versus Habitants, touristes, protecteur du Patrimoine* : La rénovation et les nouvelles constructions des habitants

permanents ne sont pas conformes à l'unité du bâti ancien ce qui va à l'encontre des desideratas des acteurs valorisant la qualité architecturale du bâti.

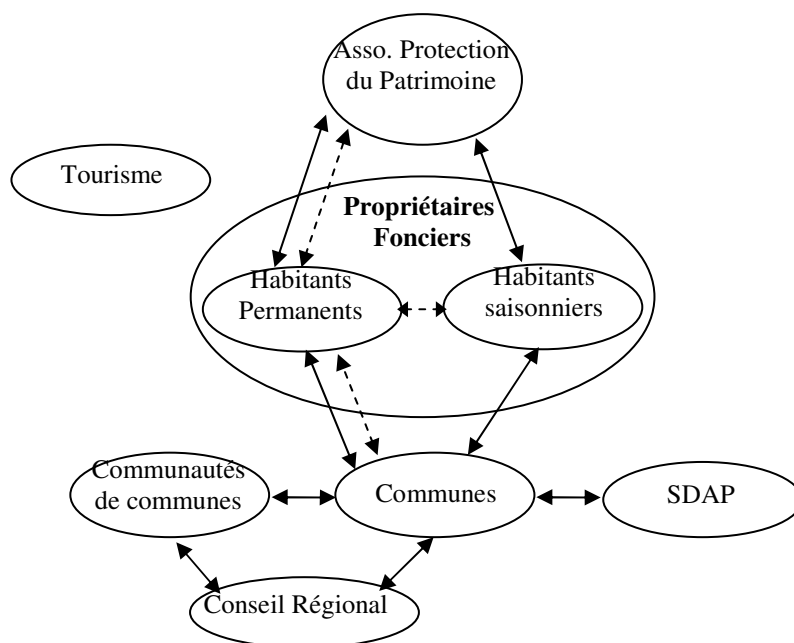
- *Habitants saisonniers versus Habitants permanents* : Les ressources financières des allochtones sont plus facilement mobilisable pour la restauration du bâti ce qui engendre un phénomène de gentrification.

### Les acteurs en présence et leurs liens

- Propriétaires fonciers
  - Habitants permanents
  - Habitants saisonniers
- Protecteurs du patrimoine
- Touristes, promeneurs, cyclistes
- Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine (SDAP)
- Conseil Régional
- Commune
- Communauté de communes

Les liens entre acteurs sont nombreux, organisés autour des propriétaires fonciers qui se scindent en deux catégories en fonction du type de résidence (permanent ou temporaire). La demande de qualité du bâti, ou du moins de critères de qualité architecturale, portée par les propriétaires des résidences secondaires génère des relations conflictuelles avec les habitants permanents.

Le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine (SDAP) intervient pour la gestion du bâti protégé (site inscrit, MH..) et bien qu'en marge dans le schéma va avoir une action importante



- Relation de coopération mutuelle  
 - - - - Relation revendicative ou conflictuelle

**Figure 27 - Relations entre les acteurs pour le sous cas « Gestion du patrimoine bâti de Candes-Saint-Martin » avant le changement de régime.**

## Eléments du régime

### Droits de propriété et droits d'usages

Les sous cas de Candes-Saint-Martin ne disposent pas de spécificités quant aux droits de propriétés et droits d'usages sauf lorsqu'ils sont étroitement liés à un type de politique publique. Ces cas particuliers seront traités dans la partie suivante sur les politiques publiques.

### Politiques publiques

La protection du patrimoine relève avant tout de l'Etat. Cela se justifie par le fait que le patrimoine est un bien commun de la nation depuis la révolution de 1789. Cette protection du monument s'est très vite attachée à son entourage proche notamment par la loi du 25 février 1943 qui modifie celle du 31 décembre 1913, mais toujours en relation avec le monument lui-même, les abords n'étant traités qu'en fonction de ce monument. Une prise en charge plus globale du caractère remarquable d'un site que se soit par son patrimoine culturel ou naturel fut possible par la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Ce texte permet le classement ou l'inscription au titre de site, éventuellement plusieurs des motifs évoqués peuvent justifier une telle protection. Le classement représente une servitude d'utilité publique indépendante des règlements d'urbanisme. Le propriétaire aura droit à une indemnisation si ce classement entraîne un préjudice direct matériel et certain.

- Sites classés et inscrits

Issue de la loi du 2 mai 1930, la protection des sites est à présent organisée par le code de l'environnement (articles L341-1 à L341-22). De la compétence du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, cette mesure est mise en œuvre localement par la direction régionale de l'environnement (DIREN) et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) sous l'autorité des préfets de département. Il existe deux niveaux de protection : le classement et l'inscription.

Si la présence d'un site classé ou inscrit, vaut présomption d'inconstructibilité au motif du maintien, en état des lieux, cette présomption ne peut en aucun cas être transformée en un principe réglementaire d'inconstructibilité. Le classement ou l'inscription d'un site n'a ni pour objet ni pour effet d'instituer l'inconstructibilité ni d'interdire toute activité économique dans le périmètre de classement mais seulement de soumettre à autorisation tout aménagement susceptible de modifier l'état des lieux (CE du 6 septembre 1999).

Les sites classés et les sites inscrits sont des servitudes d'utilité publique qui doivent être reportées au plan local d'urbanisme. Les enjeux de paysage doivent être pris en compte sur les périmètres des sites, mais aussi sur leurs abords (en particulier les zones en co-visibilité avec un site classé, ou visible du site, ou cônes de vision vers le site...) ; les orientations du PLU doivent être cohérentes avec ces enjeux. Les problématiques de protection étant spécifiques à chaque site, chaque situation doit faire l'objet d'un diagnostic dégageant les orientations de protection restrictives, ou des évolutions d'adaptation, de requalification, ou d'aménagements ponctuels nécessaires au maintien d'usages, d'occupations et d'activités, nécessaires à une gestion pérenne du site. Certains sites classés ont fait l'objet de l'élaboration de cahiers de recommandations architecturale et paysagère assortis de programme d'entretien, de restauration et de valorisation ; ces recommandations pourront être intégrées en cas de besoin dans le document d'urbanisme.

Les sites inscrits en fonction de leurs enjeux diagnostiqués dans l'étude paysagère peuvent éventuellement accepter des aménagements et une évolution de l'urbanisation, sous réserve de vérifications des impacts, et de la mise en place de dispositions d'encadrement appropriées. S'il s'agit d'un site bâti, un règlement détaillé doit être élaboré en fonction des enjeux

paysagers et architecturaux. Les zonages et réglementation des abords des sites classés et inscrits doivent être cohérents avec l'importance et les caractéristiques des sites concernés.

Candes-Saint-Martin bénéficie du niveau le plus faible de cette protection, l'inscription pour deux sites :

- le point de vue du moulin de Candes-Saint-Martin, d'une superficie de 0,4 ha, est une propriété publique protégée en date du 2 mai 1935.
- le confluent de la Loire et de la Vienne. Le site inscrit de la confluence couvre une superficie de 1358 hectares depuis le 10 mai 1976

- **Monuments historiques**

Aux termes du Code du Patrimoine sur les monuments historiques et de ses textes modificatifs, les procédures réglementaires sont de deux types et concernent :

- les immeubles dont la conservation présente, du point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public. Ceux-ci peuvent être classés comme monuments historiques, en totalité ou en partie, par les soins du ministre de la Culture et de la Communication.
- les immeubles ou parties d'immeubles qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation. Ceux-ci peuvent être inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques par arrêté du préfet de région.

Modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, la loi du 25 février 1943 y a introduit à l'article 1er la définition du champ de visibilité des monuments historiques, et aux articles 13bis et 13ter celle du régime d'autorisation auquel sont soumis les travaux affectant les immeubles situés dans ce champ de visibilité. Ainsi, l'inscription ou le classement au titre des monuments historiques génère, autour du monument, un périmètre de protection, de 500 mètres de rayon, à l'intérieur duquel, l'architecte des bâtiments de France (ABF) est appelé à émettre un avis, dès lors que l'immeuble objet de ces travaux est co-visible avec le dit monument. Cet avis est délivré dans le cadre de l'instruction de demande d'autorisation d'urbanisme ou, si les travaux ne sont pas assujettis à ce régime, dans le cadre d'une demande d'autorisation spécifique. Les opérations d'aménagement ou de construction les plus importantes ou sensibles peuvent être évoquées au niveau ministériel (Ministère de la Culture et de la Communication) et peuvent faire l'objet d'un examen par la commission supérieure des monuments historiques.

Avant l'entrée en vigueur de la ZPPAUP de Candes-Saint-Martin, la commune était sous le régime de deux protections différentes. Tout d'abord, on comptait sur son territoire 7 monuments historiques inscrits ou classés, créant ainsi, autant de périmètres de protection de 500 mètres au titre de la loi de 1913 sur la protection des monuments historiques. Le détail de cette protection se décrit ainsi : un édifice classé monument historique (la collégiale Saint-Martin) et 6 autres inscrits à l'inventaire des monuments historiques.

c. Sous-cas 3 Accès au paysage urbain

**Les rivalités entre usages**

Pour ce troisième sous-cas, les rivalités observées sont liées la configuration du site de Candes-Saint-Martin. En effet, construit contre le coteau, le centre est traversé par une voie

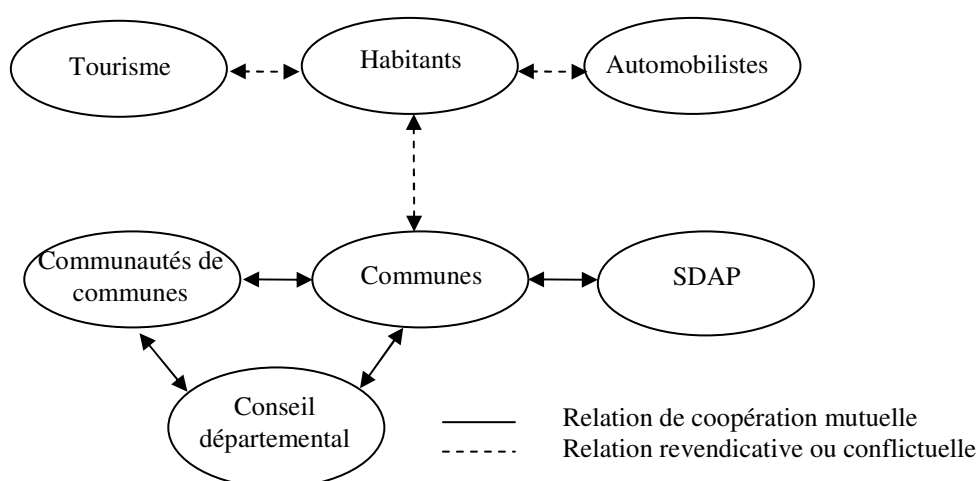


principale étroite qui ne permet pas, ou difficilement, la circulation de véhicules de grande taille et empêche la cohabitation des circulations automobiles, cyclistes et piédestre.

- *Touristes versus Habitants* : il s'agit du passage des véhicules notamment les camping-cars dans le centre bourg qui occasionne des nuisances pour les habitants.
- *Habitants allochtones versus Habitants* : les habitants d'autres communes utilisent leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail et emprunte la route traversant Candes-Saint-Martin ce qui génère un trafic important le matin et en fin de journée.
- *Touristes versus Touristes* : les touristes se déplaçant en voiture traversent le centre bourg ce qui génère des nuisances pour les touristes visitant Candes.

### Les acteurs en présence et leurs liens

- Habitants
- Automobilistes
- Protectors du patrimoine
- Touristes, promeneurs, cyclistes
- Conseil départemental
- Commune



**Figure 28 - Relations entre les acteurs pour le sous cas « Accès au paysage urbain » avant le changement de régime**

Les liens entre acteurs dégagent une organisation en deux pôles liés par les relations conflictuelles entre les habitants et la commune.

### Eléments du régime

#### Droits de propriété et droits d'usages

Les sous cas de Candes-Saint-Martin ne disposent pas de spécificités quant aux droits de propriétés et droits d'usages.

### Politiques publiques

Avant le changement de régime, aucun aménagement n'a été initié par la commune pour contrecarrer les problèmes de circulation. On peut toutefois noter la réalisation par le département d'une déviation du bourg en 1981. Cependant, une majorité d'automobiliste emprunte toujours l'axe principal du bourg de Candes-Saint-Martin.

### Etendue et cohérence

#### Étendue relative

L'étude du régime institutionnel du paysage dans le périmètre de la Confluence montre que la totalité des usages ne sont pas régulés par la législation. L'étendue du régime n'est donc pas maximale. Les points suivants en particulier méritent d'être rappelés :

- Gestion des peupleraies

La législation ne permet pas de réguler les rivalités puisqu'elle favorise la plantation de peupleraies (Exonération des impôts). Les propriétaires privées et les élus locaux profitent ainsi de la législation pour valoriser les parcelles par la populiculture. L'élevage extensif, garant de la préservation des prairies et du bocage, est un système de production agricole peu favorisé par les politiques publiques notamment en Indre et Loire où les orientations agricoles sont orientées vers d'autres systèmes (Céréaliers, etc.). Par ailleurs, il s'agit de parcelles privées ce qui limite l'intervention des politiques publiques. En outre, ces parcelles, de petites tailles, sont difficilement valorisables par une pratique agricole dans un contexte actuel de productivisme. Enfin, tous les chemins d'accès sont publics mais ne font l'objet d'aucune valorisation. Ces éléments montrent que l'étendue du régime de la ressource paysage peut être considérée comme moyenne dans la période qui précède le changement de régime.

- Protection du Patrimoine bâti et naturel de Candes Saint Martin

Les politiques publiques s'appliquent à des portions de territoire (Monument historique et ses abords) ou sont peu contraignantes (Plan d'Occupation du Sol). Des espaces sont ainsi fortement réglementés, d'autres largement ouverts à une urbanisation diffuse et éloignée architecturalement de la qualité patrimoniale du site. Cette dichotomie favorise l'émergence de rivalités entre usagers locaux. Des collectifs d'habitants cherchent à valoriser le patrimoine mais disposent de peu de moyens. Ce qui induit que l'étendue du régime de la ressource paysage peut être considérée comme faible dans la période qui précède le changement de régime.

- Accès au paysage bâti

L'étude du régime institutionnel du paysage montre que la totalité des usages ne sont pas régulés par la législation. L'étendue du régime n'est donc pas maximale. L'élément important est la construction de la déviation (1981) qui a permis de réguler la circulation automobile dans Candes-Saint-Martin mais pas suffisamment pour réduire les nuisances. L'usage de la rue principale de Candes-Saint-Martin en tant qu'axe routier limite l'accès au paysage urbain des usagers externes et internes. Le système de rivalités, plus complexe, implique des acteurs autochtones et allochtones. Ces éléments montrent que l'étendue du régime de la ressource paysage peut être considérée comme faible dans la période qui précède le changement de régime.

**Tableau 25 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas**

Sous Cas	Etendue en T-1
Gestion des peupleraies	Faible
Accès au paysage bâti	Moyen
Protection du Patrimoine bâti et naturel de Candes Saint Martin	Faible

### Cohérence

Comme le paysage n'est pas une ressource directement appropriable par un titre de propriété, les concepts de « cohérence interne » et « cohérence externe », tel qu'ils sont employés traditionnellement dans le cadre d'analyse du RIR ne font guère de sens dans ce contexte.

Par contre, vu le rôle important par la mise en place de mécanismes susceptibles de coordonner des usages à impact spatial potentiellement négatifs pour la ressource paysage, le concept de cohérence institutionnelle est utilisé. Alors que la cohérence substantielle, mesure la compatibilité des droits entre eux (ces droits pouvant provenir des PP, des titres de la propriété privé ou de droits informels), la cohérence institutionnelle rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages.

L'analyse du site a montré qu'il existe plusieurs incohérences dont les éléments principaux sont, par sous-cas :

- Gestion des peupleraies

Les principales politiques publiques appliquées sont centrées sur l'exploitation des ressources et non leur protection ce qui induit une dégradation du paysage et des habitats d'espèces emblématiques faunistiques et floristiques. Les OLAE font figure d'exception par leur capacité à associer exploitation et protection mais n'ont pas pu perdurer en raison de remaniement national des formes de contractualisation entre l'Etat et les agriculteurs.

Par conséquent, la cohérence substantielle du régime institutionnel du paysage peut être considérée comme faible. Quant à la cohérence institutionnelle, elle est quasiment inexistante.

- Accès au paysage bâti

La création de la déviation de Candes-Saint-Martin en 1981 n'a pas été suivie d'une réglementation visant à réduire le passage de véhicules dans le centre bourg ce qui par conséquent n'incite pas à emprunter la déviation. D'autre part, les bourgs de Montsoreau et Candes-Saint-Martin sont contigus et par conséquent peuvent régler ce problème de circulation par une action commune. Or, dépendant de communautés de communes, de départements et de régions différents, les partenariats sont difficiles.

Par conséquent, la cohérence substantielle du régime institutionnel du paysage peut être considérée comme faible. Quant à elle, la cohérence institutionnelle est quasiment inexistante.

- Protection du Patrimoine bâti et naturel de Candes Saint Martin

Il n'y a pas de cohérence entre le règlement du POS, très peu contraignant et prévoyant une extension urbaine, et la réglementation des monuments historiques et les sites inscrit et classé de la confluence.

Par conséquent, la cohérence substantielle du régime institutionnel du paysage peut être considérée comme faible. Quant à la cohérence institutionnelle, elle est quasiment inexistante.

**Tableau 26 - Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas**

Sous Cas	Cohérence en T-1	
	Substantielle	Institutionnelle
Gestion des peupleraies	Faible	Faible
Accès au paysage bâti	Faible	Faible
Protection du Patrimoine bâti et naturel	Faible	Faible

### 3. Situation du régime après la création du Parc

Le nouvel acteur intervenant sur le territoire est le PNR. Des éléments communs aux trois sous-cas ont été identifiés : les droits de propriétés et les droits d'usages restent inchangés et ce sont les politiques publiques qui évoluent. Parmi les acteurs, les touristes prennent une place plus importante et apparaissent plus dans les situations de conflits.

#### a. Sous-cas 1 Gestion des peupleraies dans le Véron

##### Description des événements marquants

Suite à la création du PNR en 1996 et l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO en 2000, les touristes, promeneurs et autres se sont intéressés aux actions menées par les différentes structures. Cela n'a pas engendré un afflux de touristes plus important mais en revanche la diversité des activités les retient plus longtemps sur le territoire. Dans la même période, dans le Véron, le tracé de la Loire à Vélo, l'écomusée, le sentier d'interprétation et le camping sont des aménagements qui ont contribué au développement touristique et ont permis de sensibiliser ces publics au territoire. Ces usagers recherchent à pratiquer des balades sécurisées sur des chemins praticables. Cette forme de tourisme a pour motivations principales l'observation et l'appréciation de la nature, l'environnement et une forte curiosité. Dans leur grande majorité, ces curieux ne sont pas des spécialistes enfermés dans une thématique. Ils désirent voyager intelligemment en alliant le plaisir à la diversité et souhaitent découvrir durant leur voyage les dimensions humaines, culturelles et contemporaines de leur destination. (PNR, 2007)

##### Les acteurs

Les nouveaux acteurs sont :

- Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine
- Ecomusée

Les acteurs dont l'action est renforcée : Touristes, Promeneurs, Cyclistes...

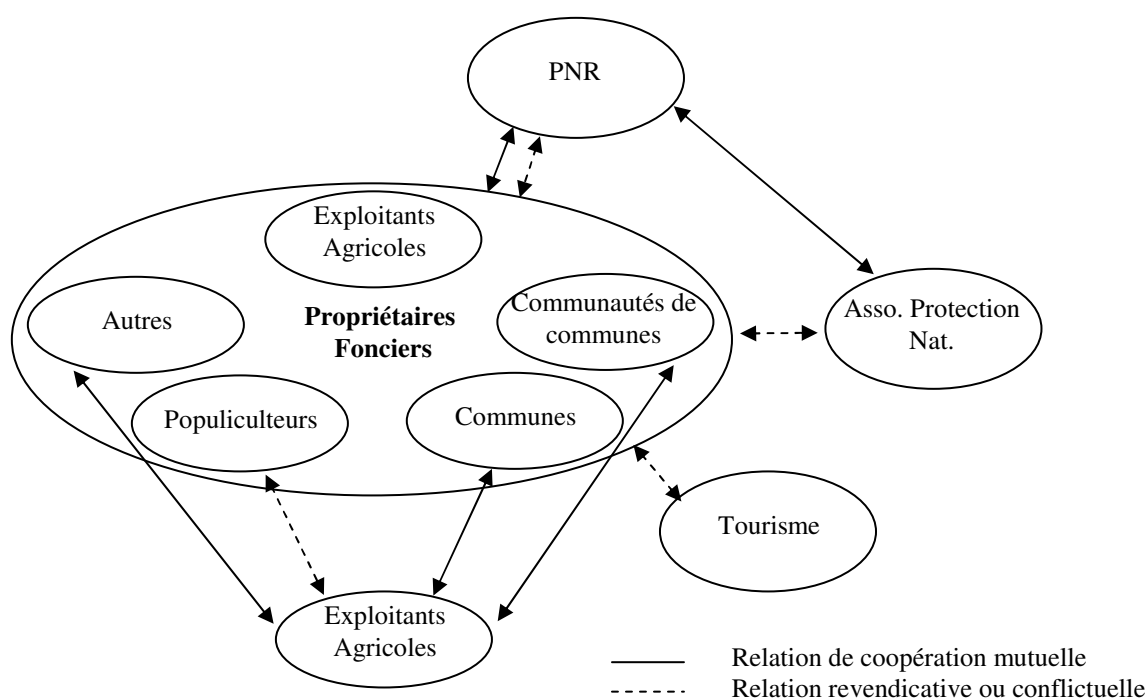


Figure 29 - Lien entre les acteurs pour le sous cas « Gestion des peupleraies dans le Véron » après le changement de régime

### Usages et rivalités

Situation à l'identique :

- *Populiculteurs autochtones et allochtones versus Agriculteurs autochtones et allochtones*
- *Populiculteurs versus Chasseurs*

Nouvelles situations ou situation modifiée :

- *Populiculteurs autochtones et allochtones versus Ecomusée/PNR* : développement des peupleraies face à la mise en valeur d'un site patrimonial à la gestion extensive. La demande des fournisseurs d'accès d'une gestion de l'espace est en adéquation avec la préservation de la faune et la flore se confronte à une volonté de valoriser économiquement les ressources agricoles.
- *Populiculteurs et Agriculteurs allochtones et autochtones versus Loire à Vélo/Sentier d'interprétation* : Gestion de l'espace paysager en inadéquation avec le principe de la Loire à Vélo. Ce dernier consiste à offrir aux cyclotouristes une vue dégagée ce que ne permettent pas la présence de peupleraies ou de haies en friche.
- *Populiculteurs versus promeneurs/cyclotouristes allochtones* : Demande des promeneurs d'un espace « traditionnel » tel qu'il est présenté par les fournisseurs d'accès. Le sentier d'interprétation et la Loire à Vélo mettent en avant le caractère relativement unique du bocage véronais qui offre in situ aux promeneurs ou cyclotouristes une part d'histoire du lieu contrairement aux peupleraies dont l'exploitation est plus récente.

## Eléments du régime

### Droits de propriété et droits d'usages

Après le changement de régime, les droits de propriétés et les droits d'usages restent inchangés.

### Politiques publiques

Concernant les politiques publiques, plusieurs changements sont intervenus, tous ne sont pas en lien direct avec la mise en place du PNR. Dans le cadre national et européen il s'agit : (i) de la modification de la législation portant sur la peupleraie, (ii) d'outils de protection de la nature (NATURA 2000) et de contractualisation des activités agricoles (CTE en 2000, CAD en 2004, MATER en 2007), (iii) de valorisation touristique du site par la mise en place du sentier d'interprétation (Ecomusée-PNR), de la Loire à vélo (lié à l'inscription UNESCO et mis en œuvre par le CG37).

- Législation peupleraie

Après le changement de régime, les aides financières et les mesures fiscales sont modifiées. La circulaire du 11 Septembre 1998, relative aux recommandations pour les opérations de boisement-reboisement en peuplier bénéficiant des aides du budget de l'Etat, vise à « intégrer davantage dans la décision des gestionnaires forestiers les réflexions actuelles sur la gestion durable, la biodiversité, les paysages, et la nécessaire protection des zones humides, tout en promouvant la constitution d'une ressource permettant de satisfaire la demande en bois de peuplier ». Cette réflexion s'est traduite par la suspension des aides de l'Etat dans le cadre d'une reconstitution d'une peupleraie à l'identique. (Le Floch, 1999)

Au titre des mesures fiscales, le taux d'exonération a été modifié dans le cadre de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt. Cette période d'exonération a été ramenée à 10 ans pour les peupleraies et montrent la volonté de l'Etat de s'inscrire dans la gestion raisonnée du développement de la « populiculture en plein ».

- La Protection de la nature

Créés en 1999 par la Loi d'Orientation Agricole, les CTE (Contrats Territoriaux d'Exploitation) étaient fondés sur la reconnaissance des multiples fonctions de l'agriculture (fonctions économique, sociale et environnementale). Les CTE visaient ainsi à faciliter la réorientation de l'agriculture afin de répondre à l'évolution des marchés et aux attentes de la société.

Dans le Véron, deux types de contrats pouvaient être signés : contrat « bovin lait » ou « bovin viande » (Arrêté signé le 10/07/01 portant agrément de contrats types, mesures types et cahiers des charges départementaux relatifs aux Contrats Territoriaux d'Exploitation). Dans chaque contrat, une trentaine de subventions sur l'investissement du matériel s'échelonnant de 30% à 50% sont proposées. Il pouvait s'agir par exemple de préserver, mettre en valeur ou améliorer la qualité des paysages en aidant financièrement l'achat de matériel d'entretien de haies de parcelles en déprise. La Partie environnementale et territoriale regroupait des mesures agro-environnementales annuelles facultatives :

- Entretien/réhabilitation des éléments fixes tels que les haies.
- Gestion extensive des surfaces en herbe par la fauche et/ou pâturage
- Réutiliser les milieux en dynamique de déprise : ouverture d'une parcelle fortement embroussaillée et maintien de l'ouverture (déprise ancienne)

La fin 2002 marque l'arrêt de l'application des CTE. Ces nouvelles mesures agro-environnementales ne permettaient plus, aux exploitants agricoles qui viennent en majorité de



l'extérieur, d'appliquer ces nouvelles mesures sur les parcelles délocalisées : ces mesures devaient s'appliquer à l'ensemble de leur exploitation et pas seulement sur des parcelles satellites. Ce dernier point pourrait constituer un facteur d'explication du peu de succès des CTE dans le Véron.

Le Contrat d'Agriculture Durable (CAD) a pris le relais du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) en 2004. Il prévoyait un recentrage sur des enjeux environnementaux prioritaires identifiés au sein des territoires. Encadré financièrement, il reposait sur un projet global élaboré à partir d'un diagnostic d'exploitation et des objectifs de l'agriculteur. Ce projet intégrait des préoccupations agro-environnementales, territoriales et éventuellement socio-économiques tout en respectant la viabilité économique. Sur la basse vallée de la Vienne, deux enjeux avaient été identifiés : création et entretien des haies et mode d'utilisation des parcelles raisonnées en fonction de la gestion d'espèces naturelles. Bien que les aides étaient multiples et les subventions intéressantes, ces contrats n'ont pas eu le succès escompté.

Concilier la préservation des sites naturels et les activités humaines est au cœur du document d'objectif d'un site Natura 2000. Pour atteindre cet objectif de conservation, la France a choisi de privilégier la voie de la concertation et de la contractualisation avec les acteurs locaux. Elle n'a donc pas opté pour des procédures réglementaires. La procédure Natura 2000 n'a donc pas modifié les formes de gestion appliquées sur le Véron. En 2007, des contrats MATER (Mesures Agri-environnementales TERRitorialisées) sont proposées aux exploitants agricoles, dans l'urgence face au déclin du rôle des genêts, sur des portions d'espaces limitées en raison des restrictions budgétaires.

L'acceptation des mesures par les agriculteurs est très variable. S'ils signent le contrat, les prairies ne sont pas économiquement viables ; les mesures financières sont donc versées pour compenser le manque à gagner. En effet, le fourrage tardif a des valeurs nutritionnelles moindres et induit par conséquent une dépendance de l'extérieur. Or, une majorité d'agriculteurs jugent qu'il vaut mieux être autonome en alimentation animale et qu'il s'agit là d'un non-sens de ne pas valoriser des prairies de qualité. Ceci explique les différents niveaux d'acceptation de ces mesures. D'autant plus que c'est à la charge de l'agriculteur de trouver d'autres solutions pour nourrir son cheptel.

- La valorisation touristique du site

La valorisation touristique s'est développée autour de la création d'un sentier d'interprétation et d'une piste cyclable, la Loire à vélo.

Le principe du sentier d'interprétation est d'amener le promeneur à se poser des questions et à trouver les réponses par les informations qui sont fournies par des dispositifs interactifs mis en place. Initié par le Parc, un cahier des charges et une charte de qualité afin de labelliser les sentiers ont été construits. Le sentier d'interprétation du Véron a ainsi vu le jour en 2004. La gestion du sentier revient à la communauté de communes qui entretient les abords du sentier. La communauté de communes entretient les abords mais se limite à l'élagage des branches qui débordent sur le sentier sans recommandation aux propriétaires privés. Il est pourtant stipulé à l'article 40 de la charte de qualité qu'il est « souhaitable que les propriétaires privés de parcelles attenantes au sentier, soient sensibilisés par le gestionnaire du sentier, à une gestion respectueuse du paysage et de l'environnement ». Selon le PNR, le développement des peupleraies et des friches est un paramètre qu'il ne peut pas maîtriser ; c'est aux gestionnaires de gérer ces paramètres. On peut pourtant lire à l'article 66 de la charte du PNR relatif à l'identification et la promotion des potentialités d'accueil des publics dans les espaces naturels : « Un site de tourisme de nature doit répondre aux attentes des visiteurs qui recherchent un paysage sans faille et une immersion dans la nature. Aussi, pour être crédible au regard des clientèles et dans un objectif de durabilité, un site potentiel est un site qui fait

l'objet d'une politique environnementale forte. Sa légitimité repose sur ses composantes naturelles et parmi celle-ci, les composantes paysagères, faunistique et floristique. »

Suite à une demande de plus en plus prégnante des associations de cyclotourismes de parcourir en sécurité les rives de la Loire et devant un afflux de touristes étrangers, les élus des régions Centre et Pays de la Loire ont réalisé l'intérêt que pouvait présenter le tourisme à vélo pour le développement local. Toutefois, la sécurité des cyclistes n'était pas assurée, les services faisaient défaut et les aménagements cyclables étaient inexistantes ou incommodes. En 1995, une première étude menée par les Régions Centre et Pays de la Loire avec l'AFIT (Agence Française d'ingénierie Touristique) a eu pour but de définir le potentiel de développement du tourisme à vélo et les efforts à produire. L'analyse des résultats de cette enquête confirmait très clairement l'hypothèse de base : tous les acteurs doivent être mobilisés. Un consensus s'est alors établi de façon unanime autour du projet de la Loire à Vélo. Le tracé de la Loire à vélo sur le Véron date de 2001, il s'agit d'un des premiers tronçons. La maîtrise foncière sur le domaine privé des communes du Véron n'a pas posé de problèmes particuliers dans la mesure où les biens des communes sont assimilables à de simples biens privés pouvant faire l'objet de location (cas du Véron), de cession et d'expropriation. Quelques réflexions sont menées pour favoriser l'élagage des haies privées afin de créer des ouvertures et points de vue sur le paysage mais cela reste ponctuel et peu utilisés pour le moment. Comme dans le cas du sentier d'interprétation, il n'est pas prévu de sensibiliser les propriétaires des parcelles attenantes à une gestion adaptée.

Nous avons ainsi vu que les actions publiques en termes de valorisation touristique étaient très limitées spatialement. La valorisation des sentiers est intéressante mais la propriété privée et l'attachement fort des propriétaires et des exploitants à leur territoire semblent bloquer toute perspective d'action étendue aux parcelles visibles depuis les sentiers.

#### *b. Sous-cas 2 Gestion du patrimoine bâti de Candes St Martin*

##### **Les rivalités entre usages**

Les deux types de rivalités observées avant le changement de régime s'accroissent face à la venue de nouveaux habitants :

- *Habitants permanents versus Habitants, touristes, protecteur du Patrimoine* : La rénovation et les nouvelles constructions des habitants permanents ne sont pas conformes à l'unité du bâti ancien ce qui va à l'encontre des desideratas des acteurs valorisant la qualité architecturale du bâti.
- *Habitants saisonniers versus Habitants permanents* : Les ressources financières des allochtones sont plus facilement mobilisables pour la restauration du bâti ce qui engendre un phénomène de gentrification.

##### **Les acteurs**

Le seul nouvel acteur est le Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine

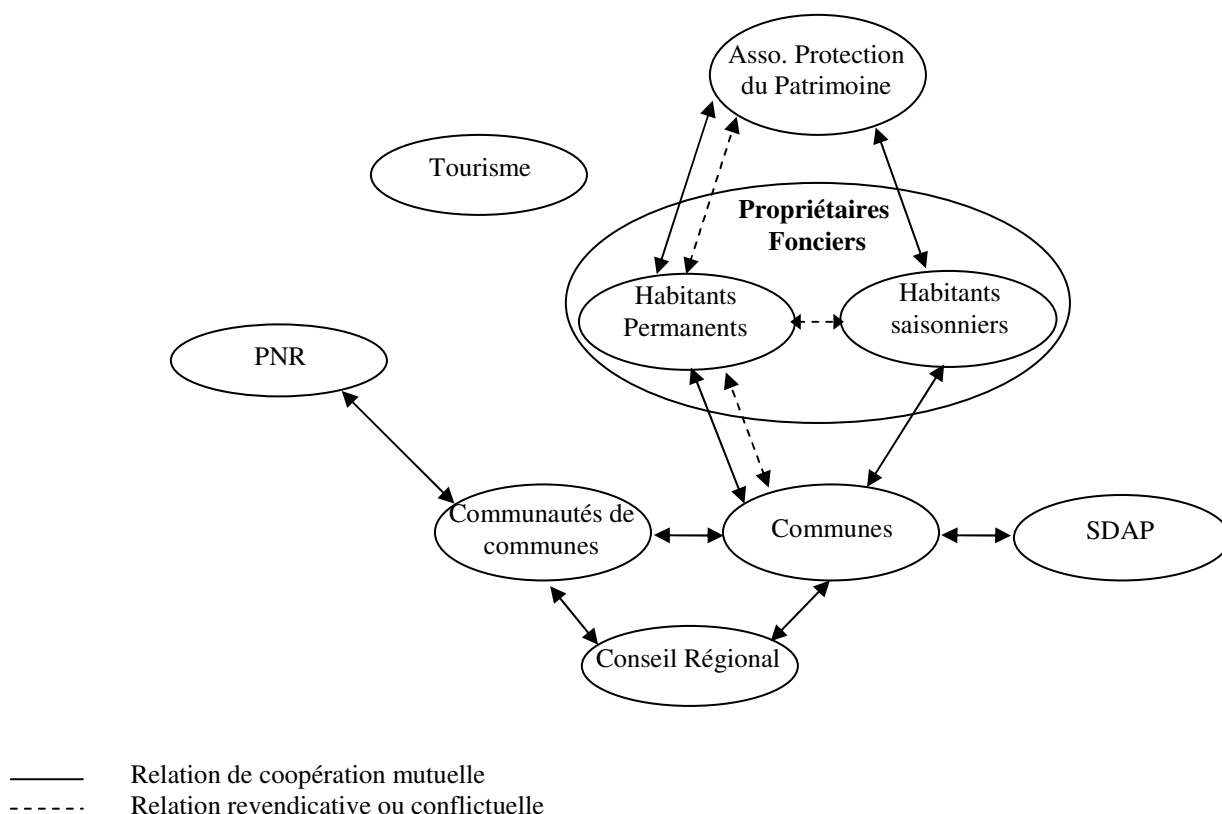


Figure 30 - Lien entre les acteurs pour le sous cas « Gestion du patrimoine bâti de Candes St Martin » après le changement de régime

### Eléments du régime

#### Droits de propriété et droits d'usages

Les sous cas de Candes-Saint-Martin ne disposent pas de spécificités quant aux droits de propriétés et droits d'usages sauf lorsqu'ils sont étroitement liés à un type de politique publique. Ces cas particuliers seront traités dans la partie suivante sur les politiques publiques.

#### Politiques publiques

Concernant les politiques publiques, l'élément le plus important est la création de la ZPPAUP (1999) qui constitue un mode de gestion décentralisé du patrimoine. L'intérêt de la mise en place d'une ZPPAUP est triple : d'une part, elle suspend les périmètres de protection des monuments historiques et permet donc de négocier un zonage de protection cohérent ; d'autre part, la décision de la mettre en place est d'échelle communale, même si la création se fait par arrêté préfectoral et même si l'élaboration se fait en concertation avec les services de l'Etat. Enfin, il s'agit d'un outil de connaissance du patrimoine puisqu'elle est l'occasion d'inventorier et d'étudier des patrimoines très variés. Son règlement s'impose aux documents d'urbanisme (Plan Local d'Urbanisme) et permet d'aller plus loin dans les prescriptions architecturales ou paysagères. La ZPPAUP s'inscrit également dans un projet de développement touristique, qui apparaît fortement dans l'autre nouveauté de ce sous-cas, la mise en place d'un PLU intercommunal.

Avec l'approbation de la ZPPAUP de Candes Saint Martin en 1999, le régime préexistant se retrouve modifié. En effet, si la création d'une zone de protection est sans incidence sur les

immeubles inscrits ou classés parmi les monuments historiques (MH) dont le régime propre n'est pas affecté par la création de la ZPPAUP, le régime des abords et des sites inscrits évolue comme suit :

- Abords : le régime des abords est modifié puisque les MH inscrits ou classés n'engendrent plus de protection autonome de leurs abords, du moins si le rayon de 500 mètres est inclus dans la Z.P.P.A.U.P.
- Sites inscrits : les effets des sites inscrits (en application de la loi du 2 mai 1930) sont suspendus dans la zone de protection dont le périmètre englobe celui du site mais perdurent dans les zones non couvertes par la ZPPAUP.

La ZPPAUP de Candes Saint Martin a été approuvée le 12 octobre 1999 et a pour objectifs selon le rapport de présentation:

- D'établir une étroite relation entre les édifices majeurs dans le tissu architectural, urbain et paysager, annonciateur du centre ancien.
- D'appréhender les aspects qualitatifs des espaces et de l'architecture
- De proposer un périmètre d'intervention dépendant de la covisibilité et de la cosensibilité des édifices à leur environnement
- De réfléchir à des orientations pour une politique d'aménagement.

En 2006, dans le cadre de cette réflexion sur le document d'urbanisme et de l'évolution des enjeux communaux et intercommunaux, en parallèle de la procédure de PLU, une mise en conformité de la ZPPAUP a semblé nécessaire et porte principalement sur le vallon du tronchet au sud du bourg et une zone d'activité. Par ailleurs, Montsoreau, commune limitrophe, a depuis également élaboré une ZPPAUP, cette révision de la ZPPAUP était donc l'occasion de mettre en concordance ces deux documents de renaissance et de protection du patrimoine. Ceci est d'autant plus important qu'une quasi continuité du bâti existe depuis Candes jusqu'à Montsoreau.

La ZPPAUP répond au projet touristique de la commune de Candes Saint Martin. Ce projet s'inscrit d'ailleurs dans une logique de développement à l'échelle intercommunale.

La ZPPAUP de par sa nature est un outil non neutre dans le sens où cette dernière ne s'intéresse qu'à la seule préoccupation patrimoniale, à la différence d'un document d'urbanisme qui va s'efforcer de gérer le développement d'un territoire au regard de logiques diverses et concurrentes. Bien souvent se manifeste la dualité protection/développement au sein des territoires dotés de tels dispositifs. Si le problème n'est pas posé de la sorte à Candes Saint Martin, c'est que le développement de ce territoire est fortement lié à la protection de son patrimoine au travers de l'activité touristique. Vocation touristique de Candes Saint Martin rappelée dans le PLU intercommunal récemment adopté : « Ainsi Candes Saint Martin s'est vu attribuer une vocation liée au tourisme ligérien et à l'artisanat d'art : Porte ouest de la CCRGV, capitale de la CCRGV au regard de la vocation patrimoniale touristique (confluence Loire/Vienne) et de l'artisanat d'art. »

De la sorte, si dans l'économie générale du projet de développement de Candes cette opposition n'apparaît pas, en revanche certains micro conflits persistent sur les thématiques protection /développement et/ou protection/habiter. En effet, dans le village de Candes-Saint-Martin les situations sont multiples chez les habitants. Comme nous l'avons vu, il y a ceux qui sont résidents secondaires, ceux qui vivent sur le village depuis toujours, ceux qui s'y sont installés récemment, différentes catégories socioprofessionnelles sont représentées. Par exemple, l'installation de jeunes couples pose des problèmes dans cette commune où les parcelles constructibles sont rares et sur laquelle, des prescriptions particulières sont imposées en cas de travaux. Ajouter à cela, un fort processus de gentrification dû à l'attrait du site (ce

petit village comptabilise 63 maisons secondaires soit près de 35% de l'ensemble du parc immobilier de la commune), additionné aux difficultés d'emploi que connaissent toutes les communes rurales éloignées des pôles urbains, et l'on obtient un fort exode rural dans le village. Le maintien sur la commune des autochtones (personnes âgées, agriculteur...) se heurte aussi à la politique patrimoniale, puisque ces personnes ne sont pas ou n'ont pas les moyens d'une sensibilisation à l'architecture candaise telle qu'elle peut ressortir des documents. Dans les perspectives de développement communal, l'essentiel des aides revient aux artisans d'art désireux de s'installer sur la commune et permettant ainsi le développement d'activités prisées par les touristes de Loire. C'est ce que nous rappelait le maire de la commune au cours d'un de nos entretiens : « Candes Saint Martin était un village en déclin. J'ai donc lancé une opération d'embellissement du village afin de jouer la carte du tourisme. Le tourisme permet de développer l'artisanat d'art dans le village. »

La protection du patrimoine coïncide donc ici avec les enjeux du développement local, mais il nous semble judicieux de s'interroger sur cette conception du patrimoine qui le réduirait à sa valeur économique. La pratique et la gestion de ce document ne pourront pas échapper à une réflexion sur le contexte socio-économique global dans lequel la protection du patrimoine opère. Cette réflexion est forcément réduite dans une commune comme Candes-Saint-Martin, dont les attentes envers le marché du tourisme sont énormes. Cet état de fait prive en partie la ZPPAUP d'une mise en balance de la protection patrimoniale avec d'autres enjeux du développement économique et social de la commune concernée, notamment au travers des documents d'urbanismes. Or les questions telles que : quels impacts sur l'économie de la commune, sur la composition de sa population ? ... restent sans réponse. C'est à ce sujet que se sont posées les principales réserves inscrites sur le registre de l'enquête publique. La crainte d'une muséification du village alimentait alors les réticences ce que rappelait le commissaire enquêteur à la suite de l'enquête publique menée sur Candes :

*«L'analyse des observations du public fait ressortir cinq thèmes principaux, largement développés dans le rapport avec une nette émergence des craintes des intervenants sur les effets, qui selon leurs auteurs, risquent de provoquer un blocage dans le développement de l'économie et surtout sur les inquiétudes sur l'adhésion des autochtones pour la réhabilitation à coût élevé des anciens bâtiments, cette crainte est suscitée par la rigueur du règlement sur l'urbanisation nouvelle ô combien indispensable, mais risquant de ralentir le rajeunissement de la population vieillissante de Candes.*

*Trois facteurs déterminants ont été retenus parmi les cinq thèmes indiqués ci-dessus qui sont : 1) le contexte économique local risque de souffrir par suite des contraintes drastiques qui ne convergent pas avec l'implantation d'industries éventuelles, car la minuscule zone industrielle existante est enfermée dans ses limites actuelles ; les nouvelles constructions avec les matériaux d'aujourd'hui ne pourront pas trouver de place près du bourg centre de vie habituel, où les équipements d'urbanisation existent.*

*2) La faiblesse des revenus dans cette région du CHINONNAIS ne supportera pas la prise en charge d'un surcoût de la construction dû aux exigences des matériaux et de la main d'oeuvre à plus haute valeur ajoutée, qu'il est nécessaire d'employer, aussi bien pour les nouvelles constructions que pour l'entretien des anciennes demeures qui ont toutes besoin de soins constants.*

*3) Le tourisme quant à lui, seul facteur porteur de promesses, il n'est pris à bras le corps pour le mettre en valeur ; en effet l'entrée du village est défigurée par les infrastructures de l'EDF (nombreux pylônes, de gros gabarit, câbles en toiles d'araignée, trois transformateurs disposés à la grande vue des passants, dont deux adossées l'un au cimetière et l'autre au pont romain. »*

Les motivations de la commune, exprimées plus haut, sont claires : valoriser son patrimoine architectural qui est une ressource touristique forte et se prémunir contre les litiges qui

l'opposeraient aux habitants en se protégeant derrière un document qui formaliserait les décisions prises. Nous sommes donc face à une réappropriation de son patrimoine par la commune qui subit et conteste la main mise de l'architecte des bâtiments de France sur son territoire. Mais, nous sommes également face à une instrumentalisation de la procédure dans le but d'assurer le développement économique de la commune en valorisant ce qui fait son attrait touristique.

Cet état de fait permet sans doute d'expliquer pourquoi le volet paysager n'est pas ou peu traité dans la ZPPAUP. En effet, les points de vue qui s'offrent aux visiteurs de Candes Saint Martin concernent essentiellement le bâti ancien à l'exception du Panorama sur la confluence, mais dont la vue recouvre des territoires sur lesquels la commune n'a pas d'emprise.

*c. Sous-cas 3 Accès au paysage urbain*

**Les rivalités entre usages**

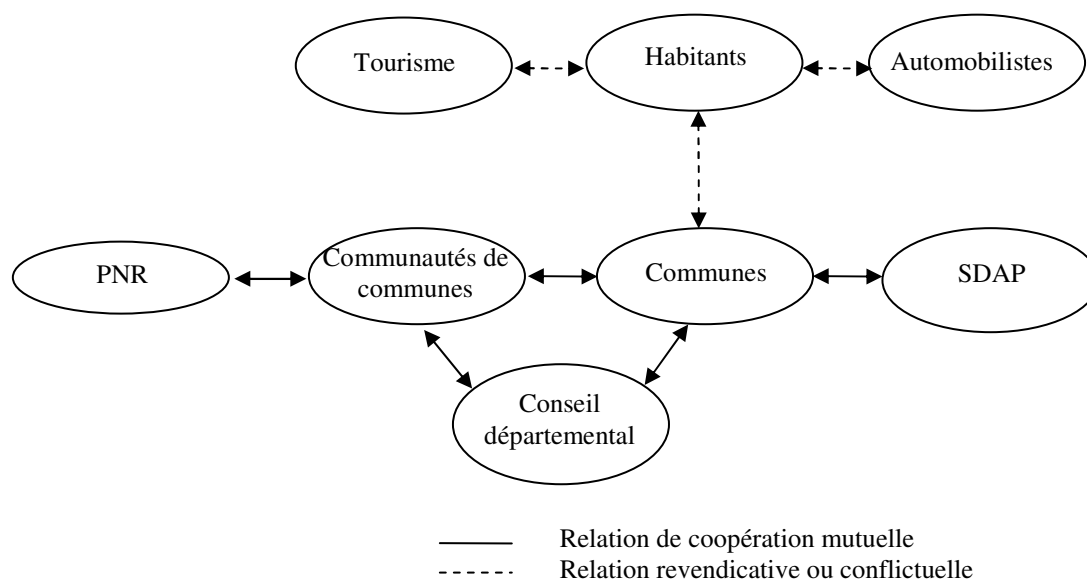
Elles sont identiques mais renforcées par le développement du tourisme

- Touristes versus Habitants : il s'agit du passage des véhicules notamment les camping-cars dans le centre bourg qui occasionne des nuisances pour les habitants.
- Habitants allochtones versus Habitants : les habitants d'autres communes utilisent leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail et emprunte la route traversant Candes-Saint-Martin ce qui génère un trafic important le matin et en fin de journée.
- Touristes versus Touristes : les touristes se déplaçant en voiture traversent le centre bourg ce qui génère des nuisances pour les touristes visitant Candes.

**Les acteurs**

Comme dans le cas précédent, il y a un nouvel acteur, le Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine, et les autres acteurs sont inchangés





**Figure 31 - Lien entre les acteurs pour le sous cas « Accès au paysage Urbain » après le changement de régime**

### Éléments du régime

#### Droits de propriété et droits d'usages

Les sous cas de Candes-Saint-Martin ne disposent pas de spécificités quant aux droits de propriétés et droits d'usages.

#### Politiques publiques

Suite au changement de régime, les problèmes liés à la circulation dans le centre bourg de Candes-Saint-Martin se sont vus accentués en partie par le développement touristique du site et notamment par la création de Loire à vélo qui emprunte l'axe principal du bourg.

En 2002, des aménagements ont été réalisés par la commune pour améliorer l'accessibilité aux piétons mais les problèmes persistent. Il existe une volonté politique mais les possibilités d'intervention restent limitées à l'échelle communale. D'autant plus que le flux routier passe également par la commune voisine, Montsoreau, dont les commerçants ne sont pas favorables à une limitation du trafic. De plus, Une frontière importante existe entre Candes saint Martin et Montsoreau. Comme frontière administrative, la limite régionale est bien marquée dans les esprits. L'impact de ce découpage est fort car il conditionne le fonctionnement mais également l'identité des deux communes.

Candes saint Martin fait partie de la région Centre alors que Montsoreau appartient à la région Pays de Loire. Les deux régions traversées par la Loire ont leur propre dynamique et des politiques assez différentes. Tandis que la région Centre, bien consciente de ses potentiels touristiques a lancé des programmes de grande ampleur comme la « Loire à Vélo » ou la « Loire navigable », la région Pays de Loire mise sur la recherche (agroalimentaire, végétale, génétique) et l'industrie (pêche, application des mesures environnementales). Le problème de Candes saint Martin et Montsoreau est leur localisation dans l'espace régional. Candes est la commune la plus à l'ouest, Montsoreau la plus à l'est et toutes deux souffrent de leur éloignement par rapport aux capitales régionales : Orléans à 170 km de Candes fait partie de l'aire d'influence de la région parisienne et Nantes, à 150 km de Montsoreau, est tournée vers

les activités maritimes et industrielles. Nos deux communes sont donc séparées par des découpages administratifs dont les préoccupations sont loin des réalités de terrain.

d. Etendue et cohérence

Étendue relative

L'étude du régime institutionnel du paysage dans le périmètre de la Confluence montre que l'étendue a été améliorée mais reste moyenne. Les points suivants en particulier méritent d'être rappelés :

- Gestion des peupleraies :

Les politiques publiques ne permettent toujours pas de réguler les rivalités. Les formes de contractualisation entre l'Etat et les propriétaires privées se succèdent notamment au travers Natura 2000 mais n'apportent aucune innovation si bien que les signatures de contrat sont limitées. Les activités touristiques se sont développées avec la création d'infrastructures (Loire à vélo, sentier d'interprétation) mais elles ne sont pas associées à une valorisation pérenne du site. Les rivalités s'intensifient par l'accroissement du nombre d'utilisateurs du paysage. Ces éléments, et d'autres détaillés précédemment, montrent que l'étendue du régime de la ressource paysage sur ce sous-cas de la confluence peut être considérée comme faible.

- Accès au paysage bâti :

L'aménagement de l'entrée du centre et de la route principale a réduit le flux automobile et de ce fait les nuisances. Ces aménagements, rétrécissement de la route, simples dans leur mise en œuvre montrent la volonté politique locale d'intervention et se sont avérés plus efficaces que de la signalétique. Cependant le passage d'automobile reste important et tant même à s'intensifier avec la valorisation touristique du site. Ces éléments, et d'autres détaillés précédemment, montrent que l'étendue du régime de la ressource paysage sur ce sous-cas peut être considérée comme moyenne.

- Protection du Patrimoine bâti et naturel de Candes Saint Martin :

La création de la ZPPAUP et du PLU intercommunal induit une réglementation plus contraignante et un développement de l'urbanisation très limité et axé sur le tourisme. Bien qu'efficace d'un point de vue paysager, ces actions aboutissent à une gentrification du bourg de Candes-Saint-Martin. Ces éléments, et d'autres détaillés précédemment, montrent que l'étendue du régime de la ressource paysage sur ce sous-cas peut être considérée comme moyenne.

**Tableau 27 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas**

Sous Cas	Etendue en T <sub>0</sub>
Gestion des peupleraies	Faible
Accès au paysage bâti	Moyen
Protection du Patrimoine bâti et naturel	Moyen

Cohérence

La cohérence substantielle, mesure la compatibilité des droits entre eux (ces droits pouvant provenir des PP, des titres de la propriété privée ou de droits informels), la cohérence institutionnelle rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de

mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages.

L'analyse du site a montré qu'il existe plusieurs incohérences dont les éléments principaux sont, par sous-cas :

- Gestion des peupleraies :

La cohérence substantielle n'est pas régulée puisque les politiques publiques foncières (Document d'urbanisme), touristique (sentier d'interprétation, Loire à vélo), de protection de la nature (Natura 2000) ne sont pas en adéquation. Les documents d'urbanisme restent peu contraignants, la valorisation touristique reste cantonnée au sentier et les mesures de protection de la nature sont dirigées uniquement vers les propriétaires fonciers sans prise en compte des attentes des autres usagers. D'un point de vue institutionnel, la cohérence est moyenne. Le Parc Naturel Régional reste en retrait par rapport aux problématiques de gestion des peupleraies. Une forme d'autorégulation de la cohérence institutionnelle apparaît toutefois localement. Par conséquent, la cohérence substantielle du régime institutionnel du paysage peut être considérée comme faible. Quant à elle, la cohérence institutionnelle est moyenne.

- Accès au paysage bâti :

Les politiques publiques touristiques engendrent un flux supplémentaires de promeneurs, cyclistes etc. et l'aménagement de la voie principale (politiques publiques de protection) ne permet pas une multiplicité d'usage aisée. La régulation de la cohérence substantielle est par conséquent insuffisante. La cohérence institutionnelle est également moyenne ; le PNR permet de faire collaborer deux communes dépendantes de deux départements différents dans un projet commun de limitation du flux autoroutier même si jusqu'à présent ce projet n'a pas encore vu le jour. Par conséquent, la cohérence substantielle et institutionnelle du régime institutionnel du paysage peut être considérée comme moyenne.

- Protection du Patrimoine bâti et naturel de Candes Saint Martin :

La ZPPAUP a permis de rationaliser les actions patrimoniales sur le site de Candes-Saint-Martin. Cet outil a été renforcé par la mise en place du PLU intercommunal. Même si l'efficacité s'est vérifiée pour la protection du patrimoine, elle engendre une muséification du village et une éviction des autochtones. Par conséquent, la cohérence substantielle et institutionnelle du régime institutionnel du paysage peut être considérée comme moyenne.

**Tableau 28 - Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas**

Sous Cas	Cohérence en T <sub>0</sub>	
	Substantielle	Institutionnelle
Gestion des peupleraies	Faible	Moyen
Accès au paysage bâti	Moyen	Moyen
Protection du Patrimoine bâti et naturel	Moyen	Moyen

### C. Effets du régime sur le paysage

La durabilité des usages de la ressource paysagère ne peut être appréhendée qu'après l'analyse détaillée des usages, des rivalités et du régime institutionnel. Dans le cas de la confluence Loire/Vienne, la création du Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine peut

être considérée comme une étape qui a modifié le régime institutionnel. En réalité d'autres processus se sont greffés et il s'agit également d'une évolution plus générale de la prise en compte du paysage qui est intervenue en France (avec, entre autre, la modification des documents d'urbanisme, la ratification de la convention européenne du paysage) et plus spécifiquement en Val de Loire (avec l'inscription à l'UNESCO en 2000). L'analyse des sous-cas permet de dégager d'une part la diversité des situations pour un territoire somme toute peu étendu mais dont la diversité paysagère est liée à une diversité des usages qui renvoie à des rivalités et des outils de gestion différents.

L'analyse de l'évolution de l'étendue relative du régime permet de synthétiser les événements intervenus depuis la création du PNR Loire-Anjou-Touraine et de juger des changements ayant eu lieu dans la régulation des différents services.

**Tableau 29 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des trois sous-cas en T<sub>1</sub> et T<sub>0</sub>**

Sous Cas	Etendue en T <sub>1</sub>	Etendue en T <sub>0</sub>
Gestion des peupleraies	Faible	Faible
Gestion du Patrimoine bâti	Faible	Moyen
Accès au paysage urbain	Moyen	Moyen

L'étendue du régime de la ressource paysage n'a changée que pour le sous-cas de la protection du patrimoine de Candes-Saint-Martin où de faible il est passé à moyen du fait, principalement, de la mise en œuvre de la ZPPAUP et du PLU intercommunal. En devenant plus contraignants, dans la logique insufflée par le PNR (et plus particulièrement la seconde charte), ces documents ont eu un impact fort sur le paysage urbain : la très forte réduction des zones constructibles associée à des règles d'urbanismes strictes, impliquant un coût supplémentaire pour la rénovation et la construction, ont abouti à une « muséification » du village. L'image de village patrimonial est donc respectée, ce qui en fait un objet touristique valorisable (et valorisé) mais au dépend du dynamisme du village et du renouvellement de la population. Le patrimoine naturel bénéficie dans une moindre mesure de ces mesures réglementaires puisque dans le cas de la ZPPAUP, son efficacité reste effective pour le bâti et non pour les éléments végétaux et agricoles pour lesquels il n'y a qu'une intervention limitée (ce sont surtout des recommandations). Il en est de même pour le PLU.

L'étendue du régime reste faible pour le premier sous-cas, la gestion des peupleraies, ce qui renvoie à une situation dans laquelle, bien que la législation ait évolué (exonération des impôts moins importante), la plantation de peupliers reste une pratique intéressante pour les propriétaires et l'impact paysager des peupleraies constitue un problème identifié (Cf. Atlas des paysages d'Indre-et-Loire).

Pour le troisième sous-cas, l'accès au paysage urbain de Candes-Saint-Martin, l'étendue du régime reste à un niveau moyen : la construction d'une infrastructure routière (la déviation) a été suivie de l'aménagement de l'entrée du bourg qui reste d'une efficacité relative sur le flux des automobiles d'autant plus que la valorisation touristique augmente.

Avec l'analyse de l'évolution de la cohérence on considère les modifications intervenues dans l'articulation des régulations mises en place par le régime.

**Tableau 30 - Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des trois sous-cas en T<sub>-1</sub> et en T<sub>0</sub>**

Sous Cas	Cohérence en T-1		Cohérence en T0	
	Substantielle	Institutionnelle	Substantielle	Institutionnelle
Gestion des peupleraies	Faible	Faible	Faible	Moyen
Gestion du Patrimoine bâti	Faible	Faible	Moyen	Moyen
Accès au paysage bâti	Faible	Faible	Moyen	Moyen

La cohérence a été légèrement améliorée sauf pour la cohérence substantielle du premier sous-cas, la gestion des peupleraies, qui est restée faible. Pour ce cas, il s'agit du manque de contrainte imposée par les documents d'urbanisme, point déjà souligné pour l'étendue du régime et le fait que seuls les paysages de certains secteurs font l'objet d'une attention soutenue liée au développement de pratiques touristiques (sentier et Loire à vélo). La cohérence institutionnelle passe de faible à moyenne car bien que l'on observe une efficacité limitée, il existe une cohérence des droits entre eux.

L'augmentation de la cohérence des deux autres sous-cas, traitant de la protection du patrimoine bâti et naturel de Candes-Saint-Martin et l'accès au paysage, est de même importance pour les deux types de cohérence qui passent de faible à moyen.

Dans le premier, pourquoi, en dépit de contraintes réglementaires plus fortes, obtient-on ce résultat ? Si la réglementation est devenue plus contraignante et qu'elle a eu un impact effectif sur le paysage bâti, nous avons déjà mentionné qu'elle aboutissait également à un phénomène de gentrification et de muséification qui est préjudiciable au paysage et à son évolution future, et s'accompagne également de l'éviction de certains acteurs autochtones. C'est le fonctionnement du paysage qui est atteint en privilégiant les actions bloquant son évolution sans pour autant faciliter la poursuite de certaines activités générant le paysage non bâti (activités agricoles, problème du renouvellement des chefs d'exploitation).

Pour le sous-cas traitant de l'accès au paysage, la situation a été améliorée mais reste problématique du fait de l'accroissement de l'activité touristique et de ce fait du flux routier. La configuration du site ne permet pas de mettre en place un aménagement performant.

Au final, la cohérence reste limitée à un niveau moyen (voir faible) ce qui indique que les mécanismes de coordination entre les usages sont limités ainsi que la compatibilité des droits entre eux, ce qui renvoie à la complexité de l'objet étudié, le paysage, qui n'est pas une ressource directement appropriable et qui est composé d'un ensemble d'éléments et des liens qui les unissent.

En conclusion, le site de la confluence offre une diversité paysagère qui renvoie à des usages nombreux et parfois contradictoires. Ce qui génère des rivalités entre certains acteurs, tant autochtones qu'allochtones et il est apparu que ce sont principalement ces derniers qui sont menacés.

Les qualités paysagères de ce site sont reconnues, ce qui était un critère de choix de cette étude de cas, mais il est apparu dans les sous-cas que ce sont les éléments paysagers liés au bâti qui sont le plus clairement identifiés et font l'objet de mesure de protection.

La totalité des usages n'étant pas régulée par la législation, l'étendue du régime est faible ou moyenne et n'a été améliorée que dans le 3ème sous-cas, par la mise en œuvre de la ZPPAUP et du PLU intercommunal.

Par ailleurs, cette reconnaissance du paysage est formulée plus fortement depuis la création du PNR Loire-Anjou-Touraine (elle a été accentuée en 2007 dans la nouvelle Charte) et apparaît très nettement dans les documents d'urbanisme récents. L'inscription du Val de Loire par l'UNESCO en 2000 dans la catégorie des paysages culturels vivants évolutifs constitue un événement qui renforce la prise en compte du paysage localement et a induit une accentuation



de la valorisation touristique, dans le cas de Candes-Saint-Martin, mais également le développement de nouvelles activités touristiques. Ce qui engendre de nouvelles pratiques, créant ou accentuant des rivalités dans les sous-cas.

## **V. Cas du Parc Naturel Régional de la Brenne<sup>32</sup>**

### **A. Présentation de l'étude de cas**

#### **1. Caractéristiques géographiques et socio-économiques**

Le territoire pris en compte englobe le périmètre du Parc Naturel Régional de la Brenne, dans le département de l'Indre en Région Centre. La Brenne est avant tout une zone humide, une zone d'étangs, autour de laquelle s'est construit un territoire. Elle offre un paysage singulier composé de l'agencement en « mosaïque » d'étangs, de prairies, de haies, de bosquets, de landes, de bottoms, de chemins, etc. Ce territoire se trouve au cœur d'un Parc Naturel Régional du même nom, et qui s'étend sur 47 communes, englobant l'ensemble de la Brenne et s'étalant sur les espaces limitrophes comme la Petite Brenne et le Boischaut sud.

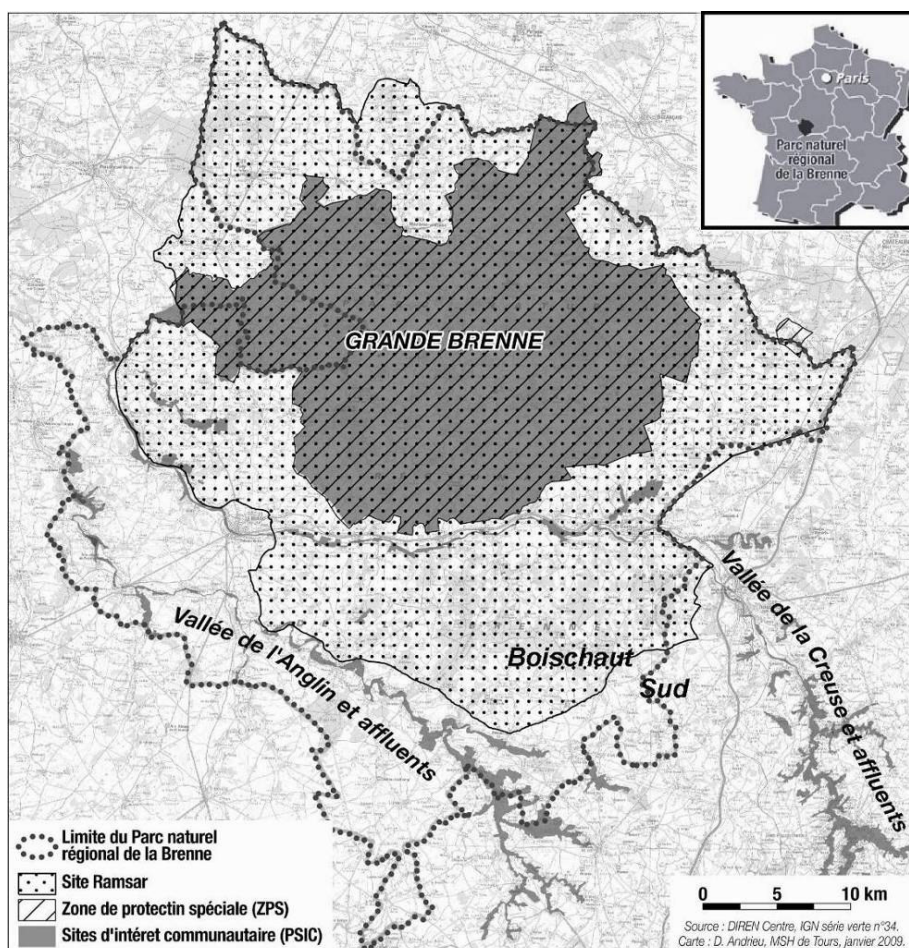


Figure 32 - Situation du terrain d'études

<sup>32</sup> Cette synthèse a été rédigée par M. Bonnefond et F. Pousset.



Au cours des siècles, en Brenne, les multiples interventions humaines, s'agissant du défrichement et de la construction d'étangs au Moyen âge, ou des pratiques d'élevage et de pisciculture, ont permis le développement de prairies et d'étangs marqués par leur richesse écologique et leur fragilité. Cette richesse écologique fut dès les années 80 à l'origine d'action de protection, avec notamment la mise en place de la Réserve Naturelle de Chérine. La principale menace sur le paysage résidant dans l'abandon des activités humaines, des actions furent aussi menées pour maintenir les activités agricoles extensives en Brenne dès la fin des années 80. Aujourd'hui, la Brenne fait l'objet de nombreuses qualifications juridiques qui démontrent l'intérêt dont elle fait l'objet, notamment par rapport à son patrimoine naturel : outre la création du Parc Naturel Régional de la Brenne en 1989, on trouve un site RAMSAR (1991) et des zones Natura 2000.

## **2. Acteurs, usages et impact des activités humaines sur le paysage**

La zone considérée est très hétérogène du point de vue socio-économique et paysager. Elle fait preuve d'un contraste très marqué entre le sud (Petite Brenne et Boischaut Sud) marqué par l'élevage extensif principalement, et le nord (Grande Brenne), mosaïque de prairies et d'étangs beaucoup plus exploité touristiquement. Cependant, malgré ces différences, l'ensemble de la zone est le résultat d'une histoire commune où l'activité agricole et la démographie sont en déclin au profit de nouvelles activités comme la chasse ou le tourisme. Les conséquences de ce changement se sont fait sentir sur toute la région, notamment en ce qui concerne la gestion de l'espace, où la place réservée à l'agriculture se trouve bouleversée notamment au profit du développement de la chasse au grand gibier.

### La pisciculture et le paysage des étangs

L'évolution de la pisciculture en Brenne dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> a conduit à des changements importants pour la faune, la flore et le paysage des étangs. En effet, jusque dans les années 1950, les étangs en Brenne faisaient l'objet d'une exploitation piscicole très modérée, ils étaient donc très « végétalisés » et offraient un aspect impénétrable du fait de leur couverture en roselières (laîches, massettes, scirpes, roseaux et autres phragmites). L'eau était peu visible, elle n'apparaissait que dans les zones les plus profondes, vers la digue. De plus, sur les grands étangs, il y avait d'importants amas flottants de sphagnes gorgés d'eau abritant certaines plantes carnivores. Dans cette végétation, de nombreux oiseaux prospéraient, comme les butors, les hérons pourprés, les busards des roseaux etc.

A partir des années 1950, la pisciculture et la chasse vont se développer progressivement. La chasse va « s'artificialiser » : les agrainages et les lâchers de canards colverts se multiplient. Parallèlement, avec le développement de la pisciculture, les bateaux faucardeurs commencent à éclaircir les roselières, notamment grâce à l'apparition du « rotovalor » et à l'invention de la scie à mottes qui permet d'éliminer les massifs de laîches qui envahissent les queues d'étangs. A cela s'ajoute la destruction des oiseaux piscivores (hérons pourprés principalement) devenus gênants pour la pisciculture. Dans les années 1960-70 et jusque dans les années 1980, la pisciculture continue à se développer fortement, avec l'apparition de bateaux spécifiques pour l'épandage d'engrais et pour le chaulage, nécessaires au développement du plancton pour l'alimentation des poissons. Tout ceci va entraîner un bouleversement du paysage végétal des étangs. Les roselières, les « forêts de joncs », les « mottes » de laîches font de plus en plus place à des étendues d'eau dans lesquelles vont se développer des plantes aquatiques, nénuphars et renouées. Cette évolution va profiter à de nombreuses espèces d'oiseaux.

On parle de l'« âge d'or » de la Brenne pour les ornithologues. En effet, les roselières sont persistantes par endroit, et les massifs de plantes immergées et flottantes se développent à côté

de surfaces d'eau libre. Une diversité écologique importante s'installe. Les étangs sont colonisés par de nombreuses espèces d'oiseaux, canards et autres grèbes dans les années 1960-70. Cette colonisation s'accompagne d'un développement de la chasse au gibier d'eau. La réputation cynégétique extérieure de la Brenne se fait grandissante. C'est aussi dans les années 1960-70 que s'implante le rat musqué en Brenne qui va coloniser rapidement les étangs, entraînant des dégâts sur les digues.

A partir des années 1980, avec une pisciculture performante et une chasse au gibier d'eau en voie de généralisation, vont se développer le tourisme de nature<sup>33</sup> et les préoccupations de protection du patrimoine naturel. De nombreux conflits entre utilisateurs vont alors émerger. La végétation diminue, et avec elle tout un ensemble d'espèces animales (butors, cistude d'Europe, odonates, guifettes etc.). Aujourd'hui il existe de grandes disparités paysagères entre les étangs qui sont essentiellement liées aux usages. Cela va des domaines où la gestion des étangs se fait sur un mode traditionnel, à des domaines consacrés uniquement à la chasse avec lâcher et agrainage, en passant par des étangs protégés.



Figure 33 - Végétation sur des étangs en Grande Brenne (source : Bonnefond)

### La dynamique de la déprise agricole et la chasse : vers la friche

La Brenne est essentiellement une région d'élevage extensif de bovins allaitants. Les grandes cultures ne sont dominantes qu'en périphérie. Les terres agricoles sont mal adaptées aux grandes cultures (faible profondeur du sol et hydromorphie : sécheresse en été, inondations en hiver), seules les activités d'élevage sont possibles. Au nord, en Grande Brenne, l'élevage se fait sur des prairies plus ou moins vastes quant au sud, dans le Boischaut, l'élevage se fait dans un système bocager.

Les prairies couvraient jusque dans les années 1970 de grandes surfaces. La grande majorité d'entre elles étaient alors semi-naturelles, qu'elles soient destinées au pâturage ou à la fauche. Elles constituaient un habitat privilégié pour de nombreuses espèces végétales (orchidées etc.) et animales (cistudes, busard cendré, outarde canepetière etc.).

Or, depuis une trentaine d'années, l'élevage extensif rencontre des difficultés de rentabilisation en Brenne. Les prairies s'en trouvent modifiées et sont abandonnées à la friche ou « intensifiées » (destruction des haies, utilisation de variétés fourragères plus productives (dactyles, fétuques, etc.), apports d'engrais, etc.). Cette mutation dans l'utilisation du sol entraîne des changements paysagers importants avec l'enfrichement d'un côté et l'appauvrissement de la diversité biologique de l'autre.

---

<sup>33</sup> Tourisme de nature : forme de tourisme dans laquelle la motivation principale est l'observation et l'appréciation de la nature (définition Organisation Mondiale du Tourisme)

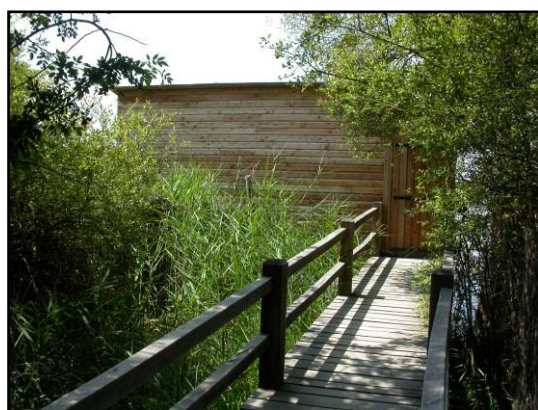
Si l'on ajoute aux difficultés de la production extensive la pression foncière engendrée par les activités de chasse et de loisirs (surtout dans le nord du périmètre), on comprend mieux pourquoi le recul de la prairie est général en Brenne. En effet, la friche est très recherchée par les chasseurs car c'est un abri pour le grand gibier, principalement le sanglier. Les propriétaires qui louent leur droit de chasse ou l'exercent eux-mêmes ont tendance à favoriser ce genre de couvert végétal.



**Figure 34 - Prairie pâturée en Brenne (Source : Bonnefond)**

#### Un territoire de diversité biologique reconnue

La Brenne est un lieu d'intérêt pour les naturalistes et le tourisme de nature du fait de sa grande richesse écologique. C'est un « haut lieu » connu et apprécié des naturalistes et notamment des ornithologues français et étrangers (britanniques, belges, hollandais, etc.). De nombreux observatoires sont accessibles en Brenne sur les étangs, ainsi que des structures d'accueil pour les visiteurs comme la maison de la Nature et la maison du Parc. Enfin, il faut noter la présence d'une activité touristique plus large que le tourisme de nature, un « tourisme vert », pratiqué par des visiteurs qui ne sont pas tous des naturalistes avertis.



**Figure 35 - Observatoire Etang Massé (Source : Bonnefond)**

Ce tourisme en Brenne se structure autour du paysage et des loisirs. Les sentiers balisés, les observatoires, les écomusées, la base de loisir de Bellebouche, constituent une offre diversifiée pour le tourisme. Dominés par le complexe « étangs-prairies », le fonctionnement écologique et les paysages en Brenne sont tributaires des aménagements et usages, actuels et passés, des étangs et des prairies par l'homme. En Brenne, les paysages et la diversité biologique sont fortement dépendants des activités humaines.

Protection du patrimoine naturel, soutien aux activités économiques et développement du tourisme : Le Parc Naturel Régional

À partir des années 1970-80, face à la « désertification » et à la perte de vitalité économique le développement du tourisme est apparu comme une perspective pour la valorisation de la Brenne et de ses paysages. Les étangs et les oiseaux qu'ils abritent ont tout d'abord attiré un tourisme très spécialisé, notamment provenant d'outre-manche ou de la région. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 80 que le secteur touristique élargit son offre.

Les communes de la région déploient depuis les années 80 leurs efforts pour essayer d'attirer les visiteurs en Brenne sans toutefois promouvoir un tourisme de « masse ».

Dans ce contexte, le classement en 1989 de la région en Parc Naturel Régional a permis de mieux organiser l'action publique au niveau local et notamment envers le tourisme, mais aussi la protection du patrimoine, du paysage et le soutien aux activités productives, comme l'élevage extensif.

La labellisation PNR a ainsi donné aux communes un atout pour promouvoir le tourisme. Le pôle économique représenté par le tourisme n'est toutefois qu'une partie du projet de territoire. La tension entre exploitation touristique et soucis de protection est d'autant plus forte qu'une fréquentation touristique trop importante conduirait à l'altération du paysage recherchée par le tourisme. D'autre part, au niveau touristique, il y a une grande disparité entre le sud du Parc et la Grande Brenne, cette dernière accueillant la grande majorité des visiteurs.

**3. Rivalités, choix des quatre sous-cas**

Les différentes situations de rivalités que provoquent des utilisations concurrentes de la ressource paysage forment le cœur d'un sous-cas. Les autres critères de choix ont trait à l'influence des rivalités sur le paysage et à la représentativité du sous-cas par rapport aux problématiques de la protection du paysage. Pour le périmètre de la Brenne, il a été observé différentes situations de rivalités, parmi celles-ci quatre ont été sélectionnées au regard de leur importance pour les caractéristiques de la ressource paysage et à sa protection.

Le premier sous-cas concerne la protection et la gestion des étangs, élément identitaire par excellence de la Brenne. Les étangs font l'objet d'une gestion complexe pour la pisciculture et la chasse mais constituent également l'objet de protection du patrimoine naturel et un lien d'observation pour les ornithologues.

Le second sous-cas est lié aux activités agricoles et est centré sur l'entretien des prairies en Grande Brenne. Leurs différents usages, en lien avec la chasse, l'observation et la protection du patrimoine naturel, entraînent des rivalités mobilisant des acteurs internes et externes.

Le troisième sous-cas est centré sur l'accès au paysage par le biais des chemins et des observatoires, rivalité qui oppose propriétaires et observateurs.

La gestion du bocage du Boischaut Sud constitue le quatrième sous-cas dont les enjeux sont liés à la préservation du bocage et de l'élevage extensif.

**B. Analyse du régime institutionnel**

La création du Parc correspond à un changement dans la manière de concevoir la gestion du territoire de la Brenne, notamment en cherchant à coordonner de l'utilisation et la protection des ressources naturelles et culturelles sur un périmètre déterminé.

Dans ce sens, on peut qualifier la création du Parc de la Brenne comme un changement dans le régime du paysage. Nous avons considéré que ce changement s'étale sur plusieurs années.



La période 1989-2007 a été retenue comme celle du changement de régime, bien que la création du Parc Naturel Régional intervienne en 1989, le dispositif de gestion actuelle se met en place sur une période d'une quinzaine d'années.

## **1. Situation du régime avant la création du Parc Naturel Régional**

### **Les événements institutionnels marquants**

En 1961 est créé un Syndicat Intercommunal pour l'assainissement et la mise en valeur de la Brenne, regroupant alors 20 communes. Ce syndicat a effectué des travaux d'aménagement (curage, calibrage, rénovation d'ouvrage, etc.) sur de nombreux cours d'eau de Brenne : la Claise, le Suin, l'Yoson, le Ruisseau des Cinq-Bondes, le Clecq, le Marçay, le Fonteneau, la Patellerie, etc. Ces travaux ont été financés en grande partie par le Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole. Outre ces travaux d'aménagement, le syndicat a mené dès son origine des travaux d'entretien.

C'est aussi dans les années 1960 que l'intérêt de la Brenne pour la richesse de sa flore et de sa faune commence à s'affirmer dans les milieux scientifiques et naturalistes, mais aussi auprès des élus. A la fin des années 60 et début des années 70 sont formulés l'idée d'action de protection de la nature en Brenne et les premiers projets de réserves naturelles, notamment sur le domaine de Chérine. C'est aussi à partir des années 70 que la question de « l'avenir de la Brenne se pose ». Plusieurs problèmes apparaissent aux élus des communes de Brenne :

- la baisse démographique manifeste, doublée d'un vieillissement de la population ;
- la diminution du nombre d'exploitant agricole
- le patrimoine naturel riche

Le plan d'aménagement rural (PAR) pour le canton de Mézières en Brenne adopté en 1975, proposait le développement touristique pour la Brenne, tout en soulignant que ce développement devait être maîtrisé. « Si la Brenne ne jouit pas d'une grande notoriété publique, elle présente cependant un attrait touristique certain, et beaucoup s'accordent à penser que le tourisme pourrait constituer une des voies d'avenir du « pays des mille étangs ». Le tourisme en Brenne étant essentiellement lié aux paysages et aux richesses naturelles, son développement devra être très soigneusement étudié. » (Plan d'aménagement rural du canton de Mézières en Brenne, 1975 : 52). Avec la loi de décentralisation n°83-8 du 7 janvier 1983, un nouvel outil voit le jour, la Charte Intercommunale. La « Charte Intercommunale de Développement et d'Aménagement de la Brenne » fut approuvée par un arrêté préfectoral en août 1985. Cette Charte avait vocation à se substituer au PAR et de sortir la Brenne de sa « léthargie et de mettre en œuvre des actions pour lutter contre la désertification, le déclin de l'agriculture et de l'économie locale ». Cette charte était portée par un nouveau syndicat intercommunal pour le développement de la Brenne regroupant alors 31 communes.

Le début des années 80 est aussi marqué par l'aboutissement de projet de protection des étangs et milieux naturels. En 1983, le Département de l'Indre acquiert 145 ha avec l'aide de la Région Centre, le Muséum national d'histoire naturelle, mais aussi la Direction Régionale de l'Architecture et de l'Environnement (DRAE) et du Ministère de l'Environnement. Le décret de création de la Réserve Naturelle de Chérine est promulgué en 1985. Cette réserve comprend les 145 ha achetés par le Département de l'Indre. Les objectifs de la réserve sont tout d'abord la protection des espèces rares et des milieux qui les accueillent, mais aussi « la gestion expérimentale des espaces agricoles et l'éducation du public ».

Durant la même période, l'Etat et d'autres acteurs du département, notamment le Conseil général et la Chambre d'agriculture s'associent à la dynamique engagée par les projets de protection de la nature : lancement de projets, recrutement de personnels chargés de

l'animation de projets en Brenne, etc. C'est aussi à cette période que des associations apparaissent en Brenne : CPIE, LPO, WWF France. En 1983, à l'initiative de la Fédération Départementale des Chasseurs de l'Indre et de son président, une collaboration commence avec des associations de protection de la nature<sup>34</sup> sur la protection et la gestion de l'étang de la Gabrière (Commune de Lingé) qui était alors une base de loisirs. Le projet de collaboration entre chasseurs et naturalistes s'articulait autour de la mise en place par la Fédération des chasseurs d'une réserve cynégétique avec la location de la chasse. L'aménagement du site, le suivi scientifique et de l'accueil du public étaient quant à eux assurés par les associations naturalistes. Ce projet aboutit rapidement à la création d'une association commune et de la réserve ornithologique de la Gabrière. Le comité de gestion regroupait la Chambre d'agriculture de l'Indre, la Fédération des chasseurs, le syndicat des pisciculteurs et les associations naturalistes, Indre nature, la LPO, et le WWF.

A la fin des années 80, une politique de développement touristique est engagée notamment au travers de la « Charte du Pays d'accueil de la Brenne » portée par le Syndicat Intercommunal pour le Développement de la Brenne appuyé par la DDAF de l'Indre. Cette charte fut adoptée (et des actions financées) en 1986 par la Région Centre. Parmi les objectifs du programme d'action figurait le patrimoine naturel et culturel de la Brenne : « Maintenir en Brenne un Patrimoine Naturel et Culturel de Grande Valeur par des activités respectueuses de cadre de vie » (Point D du programme d'action du pays d'accueil de la Brenne).

C'est aussi durant cette période qu'est créée la maison de la Pisciculture par le syndicat, suivi d'un musée de la Brenne sur la commune du Blanc, ayant pour objet le patrimoine naturel et culturel. Cette création partait de l'idée de regrouper une collection d'oiseaux et un lieu, le château de Naillac. La création de la maison de la Pisciculture, du musée de la Brenne au Blanc et d'autres musées, vont rapidement devenir l'Ecomusée de la Brenne et du Pays Blancs.

### Acteurs à influence globale

L'Etat, les collectivités territoriales, les acteurs socio-économiques, les associations sont autant d'acteurs qui interviennent en Brenne. Ce grand nombre d'acteurs génère une situation complexe et des interventions sur des territoires qui se superposent. Les services instructeurs de l'Etat vont ainsi avoir en charge : la politique de protection de la nature (Direction Régionale de l'Architecture et de l'Environnement pour les Réserves Naturelles), la politique agricole (Direction Départementale de l'Agriculture dont les aides directes et les Mesures Agri-environnementales), le contrôle de légalité des documents d'urbanisme (Direction Départementale de l'Équipement). Les collectivités territoriales sont présentes à l'échelle (i) régionale, le Conseil Régional est directement lié à la charte du Pays d'accueil ; (ii) départementale, le Conseil Général est propriétaire du site et est financeur de la Réserve Naturelle de Chérine ; (iii) intercommunale et communale, notamment au travers du Syndicat d'Aménagement et de mise en valeur de la Brenne et du syndicat intercommunal de la Brenne.

En Brenne on retrouve également plusieurs associations qui interviennent avec des objectifs de protection de la nature et de l'environnement. Tout d'abord, un Centre Permanent d'Initiative pour l'Environnement (CPIE) est implanté à Azay-Le-Ferron au nord du Parc, il agit auprès d'un public varié, scolaires, naturalistes, professionnels. Il assure essentiellement des missions de sensibilisation, de formation et d'éducation à l'environnement. La Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) (et World Wildlife Foundation-WWF) sont présentes en Brenne depuis les années 80. Elles agissent tant au niveau de la sensibilisation, que de la protection, notamment en tant que propriétaire de site et dans des partenariats. Elles réalisent

---

<sup>34</sup> Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) et le World Wide Fund for Nature France (WWF)



aussi des études naturalistes. L'association Indre-Nature, qui regroupe des associations environnementales du département est aussi présente en Brenne, elle agit au niveau de la sensibilisation, elle mène des études naturalistes et assure une veille environnementale.

Une dernière catégorie d'acteurs est fortement active : les acteurs socio-économiques qui sont rattachés à une activité précise. Parmi ces acteurs on peut particulièrement citer la Chambre d'agriculture de l'Indre, la Fédération des chasseurs de l'Indre, le Syndicat des pisciculteurs de Brenne.

Dans le Boischaut Sud, avant le changement de régime, mise à part les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités ou la chambre d'agriculture cités ci-dessus, aucun acteur à influence spécifique à la problématique observée n'est présent.

#### *a. Sous-cas 1 : protection et gestion des étangs*

Les étangs constituent un élément paysager majeur en Brenne. Ils sont en grande partie exploités en pisciculture et abritent de nombreuses espèces, notamment d'oiseaux. Ces derniers sont fortement recherchés par les ornithologues mais aussi par le public. Les étangs sont distribués le long d'une chaîne qui les rend dépendant les uns des autres, mais aussi des espaces limitrophes, principalement des prairies. En grande partie privée, leur accès est limité. La problématique de la protection et gestion des étangs se pose ainsi de manière aiguë.

Avant le changement de régime, il faut noter deux événements importants.

Le premier correspond à l'écriture du code des usages locaux du département de l'Indre en 1911, une première révision fut adoptée par le Conseil Général en 1932, puis une seconde révision fut réalisée sous la responsabilité de la Chambre d'agriculture et adoptée par le Conseil Général en 1963<sup>35</sup>. Ce code des usages locaux comprend des règles spécifiques à la gestion collective des étangs.

Le second est la mise en place de la réserve ornithologique (contractuelle) de la Gabrière en 1983 et de la réserve naturelle de Chérine en 1985.

#### **Enjeux :**

- *Utilisation des étangs* : l'usage des étangs est régi par le droit civil en premier lieu, mais certaines activités comme la chasse ou la pisciculture sont soumises à des règlements particuliers.
- *Gestion des vidanges d'étangs* : le code des usages locaux prévoit des règles spécifiques pour les vidanges d'étangs
- *Internalisation des externalités dues aux activités piscicoles*
- *Observation des oiseaux et gestion de l'accès*
- *Sauvegarde du patrimoine naturel*

#### **Les rivalités entre acteurs**

- *Pisciculteurs versus Agriculteurs* : cela concerne l'empiétement des étangs sur les surfaces agricoles. La rivalité d'usage touche d'une part l'occupation du sol elle-

---

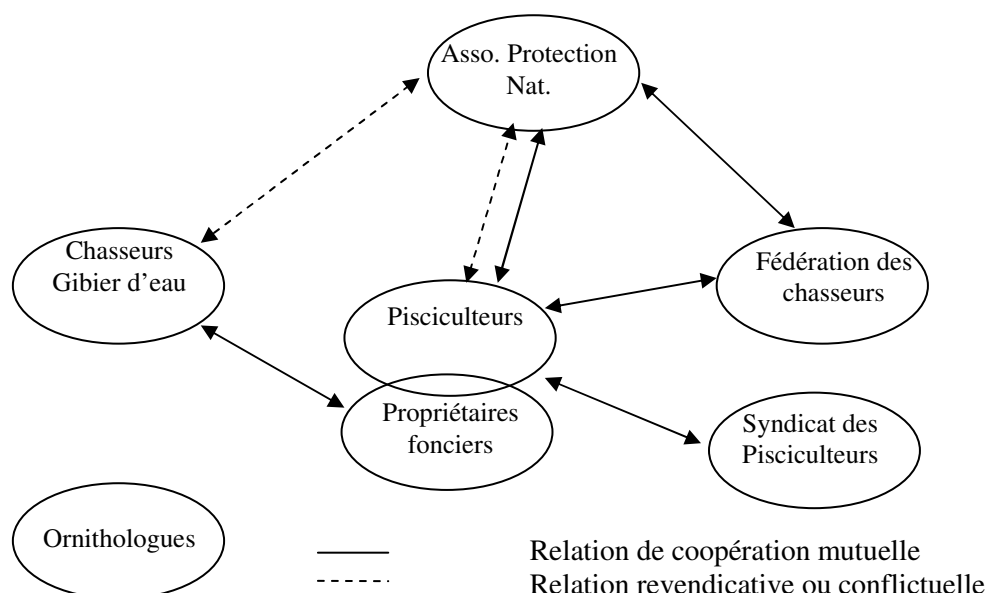
<sup>35</sup> La codification des usages locaux est effectuée par la Chambre d'agriculture et approuvée par le Conseil Général en vertu de l'Article L511-3 (anciennement l'article 506) du code Rural : « Article L 511-3 - (...) Elles sont appelées par l'autorité administrative à grouper, coordonner, codifier les coutumes et usages locaux à caractère agricole qui servent ordinairement de base aux décisions judiciaires. Les usages codifiés sont soumis à l'approbation du conseil général. » (Code Rural)

même et d'autre part la gestion des chaînes d'étangs qui engendre suite aux vidanges mal coordonnées des débordements sur les prairies.

- *Pisciculture vs Protection du patrimoine naturel et observation des oiseaux* : rivalité autour de la végétation sur les étangs (roselière et végétation immergée et flottante : l'intensification de la pisciculture conduit à une diminution de la biodiversité par l'emploi d'intrants et la diminution de la végétation aquatique.) et de la prédation des oiseaux piscivores.
- *Chasse vs Observation des oiseaux* : rivalité par rapport aux oiseaux sur les étangs
- *Propriétaire vs Observation des oiseaux* : rivalité par rapport à l'accès aux étangs. Les ornithologues demandent un « paysage-oiseaux » accessible.
- *Chasseurs versus promeneurs autochtones et allochtones* : rivalité entre la pratique de la chasse sur les étangs et la présence de promeneurs : sécurité, tranquillité, etc.

### Les acteurs et leurs liens

- Propriétaires fonciers
- Pisciculteurs
- Agriculteurs
- Chasseurs au gibier d'eau
- Touristes / Ornithologues
- Communes
- Association de protection de la nature : LPO, CPIE, WWF, Indre Nature
- Fédération des chasseurs
- Syndicat des pisciculteurs de Brenne



**Figure 36 - Relations entre acteurs autour de la problématique de la gestion et de la protection des étangs avant le changement de régime**

## **Éléments du régime**

### **Droits de propriété**

En Brenne, les producteurs de paysages interviennent par le biais de la propriété privée. Le droit de propriété privée est régi par le Code civil et donne au propriétaire la libre disposition de son bien, c'est-à-dire qu'il peut en faire usage comme il le souhaite (dans les limites fixées par la législation), de le louer ou de le vendre.

Comme plus de 90% du territoire est en propriété privée, le droit civil domine les rapports entre les usagers. Il faut aussi noter que l'eau et le poisson des étangs piscicoles sont réputés comme relevant de la propriété privée et non *res nullus* comme dans le cas général. Par ailleurs, les usages locaux, codifiés au niveau du Département de l'Indre (1963), précisent un certain nombre de règles notamment au niveau des vidanges dans les chaînes d'étangs. L'article 88 « *lorsque des étangs se commandent c'est-à-dire se vident l'un dans l'autre, le propriétaire de l'étang inférieur doit pêcher le premier son étang. (...)* ». Cette règle signifie que l'étang le plus inférieur de la « chaîne » est vidé en premier et recueille par la suite les eaux de l'étang du dessus, et ainsi de suite. Quant à l'article 89 des mêmes usages locaux précise que « *celui qui veut pêcher l'étang supérieur, doit avertir un mois à l'avance le propriétaire ou le fermier de l'étang inférieur.* » Cette règle d'apparence contradictoire à la précédente a plutôt comme objet d'introduire « souplesse » dans l'enchaînement des vidanges et de la communication entre propriétaire. Cependant, la portée juridique des usages locaux est relativement limitée, le respect des règles dépend plus de la volonté des propriétaires d'étangs que de la force obligatoire du droit.

### **Politiques publiques**

Avant le changement de régime et la mise en place du PNR, en termes de politiques intervenant dans la gestion et la protection des étangs il faut d'abord identifier d'abord la réserve ornithologique de l'étang de la Gabrière qui correspond à un partenariat prenant la forme de conventions entre la fédération des chasseurs, le propriétaire et une association de protection de la nature (LPO). Ensuite, nous pouvons identifier la Réserve naturelle de Chérine créé par décret en 1985. La question de la gestion et de la protection des étangs est aussi un objectif du Plan d'Aménagement Rural puis de la Charte intercommunale. Seulement, en termes de régulation, ces deux documents ont eu peu d'effet.

#### *b. Sous-cas 2 : Entretien des prairies*

### **Enjeux**

- *Utilisation des prairies pour l'élevage bovin* : l'usage des prairies est régi par le droit civil en premier lieu, mais certaines activités comme la chasse ou l'agriculture sont soumis à des règlements particuliers (Code Rural).
- *Observation de la nature et sauvegarde du patrimoine naturel*

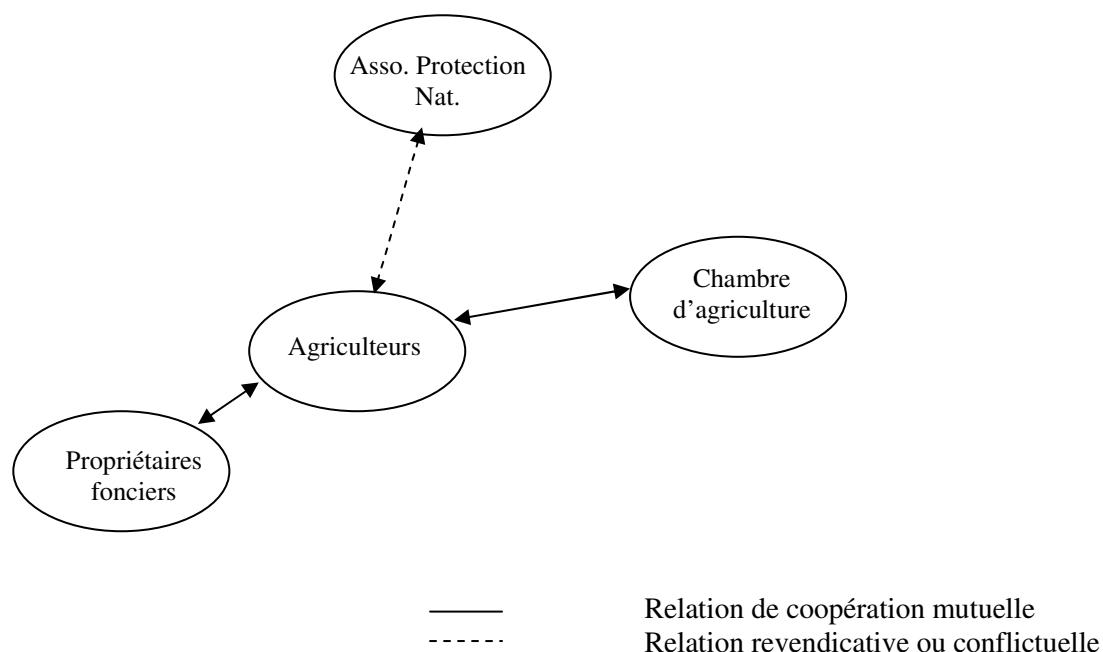
### **Les rivalités entre acteurs**

- *Protecteur de la nature vs agriculture* : L'agriculture plus intensive a tendance à considérer les prairies comme peu rentables. Pour cette raison, les agriculteurs soucieux d'augmenter la rentabilité économique de leur terrain vont chercher à augmenter la rentabilité des prairies en effectuant des opérations de fertilisations. Le

recours à des apports azotés permet d'avoir une production de biomasse plus importante. La fertilisation est critiquée par les défenseurs de la nature, car elle altère la composition de la flore et de la faune, essentiellement liées à l'oligotrophie de ce milieu. Les associations de protection de la nature et de l'environnement demandent des mesures de préservation particulières pour certaines espèces. Ces mesures impliquent pour les agriculteurs des méthodes agricoles particulières (p.ex. : fauche tardive, absence ou réduction de la fertilisation, etc.).

### **Les acteurs et leurs liens**

- Propriétaires fonciers
- Agriculteurs
- Chasseurs gros gibier
- Touristes
- Communes
- Association de protection de la nature : LPO, CPIE, WWF, Indre Nature
- Fédération des chasseurs
- Chambre d'Agriculture



**Figure 37 - Relations entre acteurs autour de la problématique de l'entretien des prairies avant le changement de régime**

### **Eléments du régime**

#### Droits de propriété et d'usage

Les éléments du régime concernent les droits de propriétés et droits d'usage ainsi que les politiques publiques. En Brenne, les producteurs de paysage au niveau des prairies interviennent par le biais de la propriété privée. Comme plus de 90% du territoire est privé, la propriété du sol est centrale.

Le droit de faire-valoir (son exploitation agricole) d'un fond, ou d'un immeuble à usage agricole s'appuie tout d'abord sur le Code civil et principalement sur l'article 544 en ce

qui concerne la propriété et l'article 547 pour le droit d'accession sur ce qui est produit par la chose : « Les fruits naturels ou industriels de la terre, les fruits civils, le croît des animaux, appartiennent au propriétaire par droit d'accession ». Art. 547 du code civil.

Seulement, l'activité agricole répond à d'autres dispositions liées au Code rural. Tout d'abord elle relève d'une définition : « *Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. (...) Les activités agricoles ainsi définies ont un caractère civil.* » Art. L311-1 du Code rural.

On distingue deux types de mode de faire-valoir :

- le faire-valoir direct qui est effectué par le propriétaire lui-même
- le faire-valoir indirect qui est effectué par un tiers (fermage, etc.)

Le régime juridique applicable au mode de faire-valoir indirect se trouve dans le Livre IV du Code rural relatif aux Baux ruraux, bien qu'il soit fait référence à certaines dispositions dans le chapitre consacré au « louage des choses » dans le Code civil. Le statut du fermage et du métayage sont compris dans les articles L. 411-1 à L. 418-5 du Code rural. Le statut du fermage et du métayage est défini dans le Titre Ier du Livre IV du Code rural.

Par ailleurs, Les usages locaux (anciens, constants et reconnus) codifiés par la Chambre d'Agriculture (1963) vont avoir un impact sur le paysage, notamment en ce qui concerne les haies, les distances de plantation des arbres, ou encore les fossés.

### Politiques publiques

La politique publique la plus importante correspond à la Politique Agricole Commune (PAC), qui encourage à l'augmentation de la productivité (rendement) par la mécanisation et l'utilisation d'intrants (fertilisants, pesticides, etc.). En effet, cette politique, qui reposait essentiellement sur une garantie des prix pour une quantité illimitée de production a incité les agriculteurs à accroître au maximum leur production, en particulier par la modernisation et le remembrement des terres. (Dubois in Doussan et Dubois, 2007 : 81)

Les documents d'urbanisme communaux (Plan d'Occupation des Sols) instaurés par la Loi d'orientation foncière de 1967, jouent aussi un rôle régulateur important en identifiant des zones naturelles et des zones agricoles, qui ne peuvent pas faire l'objet d'une urbanisation. La loi du 7 janvier 1983 a transféré la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme aux communes

#### c. Sous-cas 3 : Accès au paysage

### Enjeux

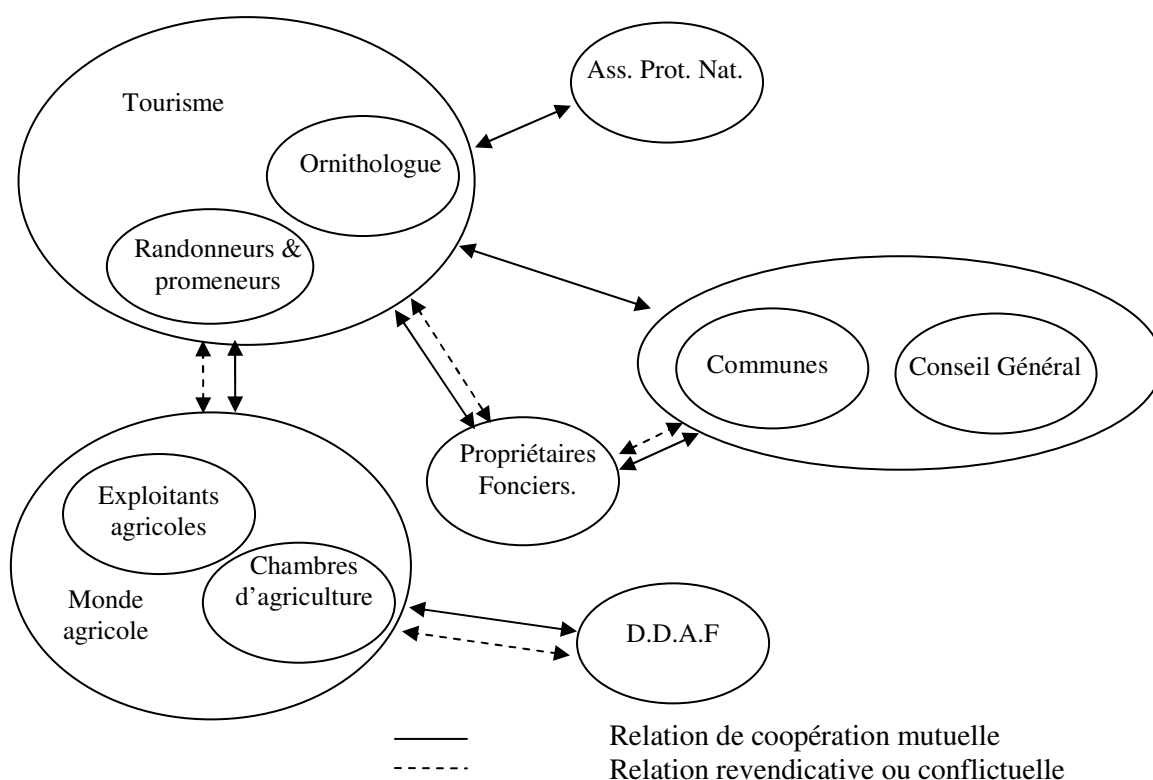
- *Utilisation des routes et chemins ruraux* : l'usage des différents types de chemins est régi par des réglementations différentes (Code du domaine de l'Etat et Code rural).
- *Accès à l'espace pour les non propriétaires (touristes et observateurs de la nature)*

### Les rivalités entre acteurs

- *Tourisme/ornithologues vs propriétaires* : Les propriétaires sont en capacité juridique d'exclure, notamment en enclosant leur propriété (haies, barrières, etc.).
- *Tourisme vs Communes* : Les communes n'ont pas d'obligation d'entretien des chemins ruraux, de nombreux chemins ruraux sont embroussaillés.
- *Tourisme/ornithologues vs agriculture* : Les visiteurs peuvent déranger les activités d'élevage s'ils pénètrent dans les enclos.

### Les acteurs et leurs liens

- Propriétaires fonciers
- Agriculteurs
- Chambre d'Agriculture
- D.D.A.F.
- Chasseurs gros gibier
- Touristes
- Ornithologue
- Communes
- Conseil Général
- Association de protection de la nature : LPO, CPIE, WWF, Indre Nature



**Figure 38 - Relations entre acteurs autour de la problématique l'accès au paysage avant le changement de régime.**



## **Éléments du régime**

### **Droits de propriété et d'usage**

L'ordonnance n°59-115 du 7 janvier 1959 établit le régime des chemins au niveau communal en distinguant les voies communales et les chemins ruraux. Ainsi, les chemins ruraux s'ils appartiennent au domaine privé de la Commune, sont ouverts au public et soumis à des prescriptions particulières du Code rural. S'agissant des voies d'accès, les routes départementales et les chemins communaux appartiennent au domaine public et sont accessibles à tous (Code du domaine de l'Etat). Cependant, les communes n'ont aucune obligation d'entretien pour les chemins ruraux, le régime des chemins ruraux étant voisin de celui des chemins ruraux « non reconnus » ou chemin privé.

*A contrario*, l'accès aux espaces privés est rendu difficile du fait qu'il nécessite l'autorisation des propriétaires. Le régime de la propriété privée donne un droit d'exclusivité de son fonds (Art. 544 du CC) et le droit de se clore (Art. 648 du CC) au propriétaire.

### **Politiques publiques**

Des programmes communaux de reconquêtes des chemins ruraux sont engagés à la fin des années 80. Certains étangs (Chérine, Gabrière, etc.) ont été équipés d'observatoire.

#### *d. Sous-cas 4 : Gestion du bocage du Boischaut Sud*

## **Enjeux**

- *Gestion du bocage* : La préservation du bocage est conditionnée au maintien d'une agriculture axée sur l'élevage extensif.
- *Espace de qualité de vie et de détente* : Le bocage est un facteur d'attraction pour des nouveaux arrivants désireux d'habiter dans un cadre de vie agréable et pour les touristes à la recherche d'authenticité.
- *Sauvegarde du patrimoine naturel* : Le bocage constitue un écosystème de haute valeur.

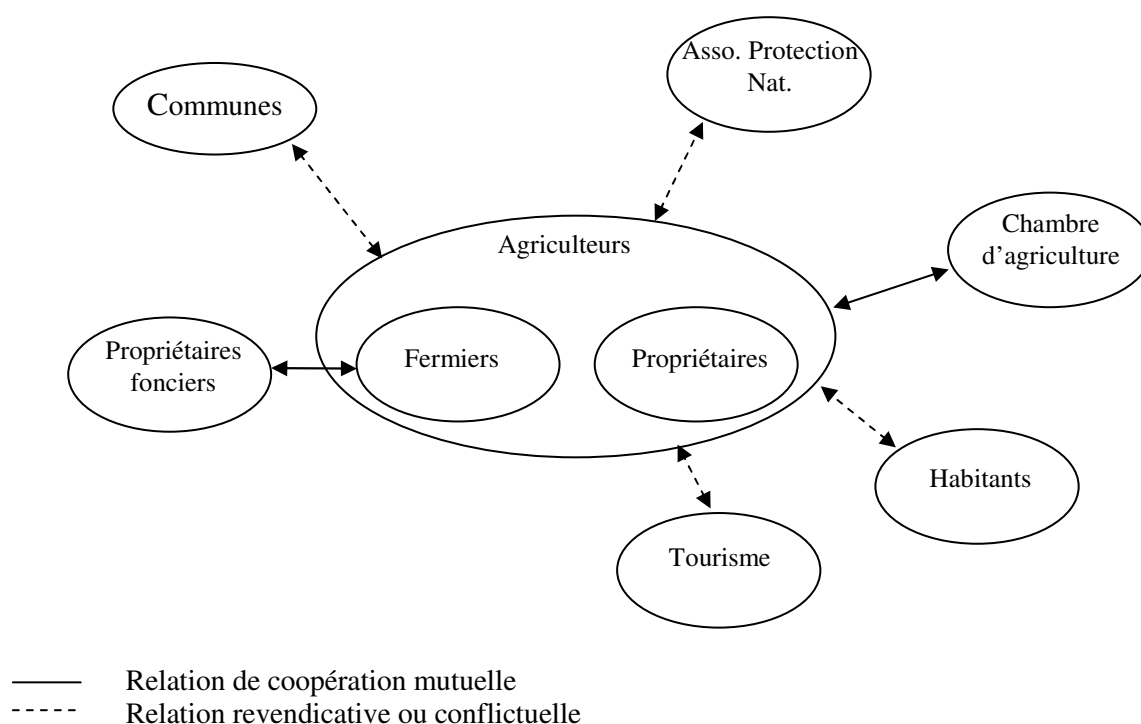
## **Les rivalités entre acteurs**

- *Agriculture vs Protection du Paysage bocager* : rivalités entre la meilleure rentabilité des prairies (élargissement de la maille bocagère) et la préservation d'un maximum de haies pour sa valeur écologique et biologique.
- *Agriculture vs Tourisme* : L'élargissement de la maille bocagère dans un but de productivité agricole se confronte à la volonté de préservation du bocage, symbole d'une agriculture traditionnelle respectueuse de l'environnement.
- *Agriculteur vs Agriculteur* : La mitoyenneté des parcelles rend sa gestion conflictuelle entre les agriculteurs

## **Les acteurs et leurs liens**

- Propriétaires fonciers

- Agriculteurs en faire valoir direct et indirect
- Chambre d'Agriculture
- Touristes
- Habitants
- Communes
- Conseil Général
- Association de protection de la nature : LPO, CPIE, WWF, Indre Nature



**Figure 39 - Relations entre acteurs avant le changement de régime autour de la problématique de la gestion du bocage du Boischaut Sud.**

## Éléments du régime

### Droits de propriété et droits d'usages

En droit, l'arbre est un immeuble, ce qui lui confère un statut particulier. Le code civil renferme des références directement orientées vers les haies.

Dans les articles n° 668 à 673, le Code civil pose les principes et règles d'implantation, d'exploitation et de destruction des fossés et des haies. Deux types de cas sont notamment abordés : l'un concerne la mitoyenneté ou copropriété et les obligations réciproques ; l'autre s'étend aux questions de voisinage. En effet, il faut distinguer les plantations qui sont sur les parties communes de celles qui sont sur les parties privatives.

- Pour les parties communes : Les règles sont fixées par le règlement de copropriété.
- Pour les parties privatives : Chaque copropriétaire en dispose librement sous réserve de ne porter atteinte ni aux droits des autres copropriétaires ni à la destination de l'immeuble.

Ainsi, le propriétaire d'une haie mitoyenne peut la détruire jusqu'à la limite de sa propriété. Chaque propriétaire a le droit d'exiger que les arbres mitoyens soient arrachés.

Toutefois, l'article 672 C du Code civil prévoit la protection d'un arbre dans les trois cas suivants :

- La prescription trentenaire : si le voisin ne s'est pas opposé pendant 30 ans à la croissance d'un arbre ou d'une haie ne respectant pas la limite légale.
- La destination du père de famille : quand l'acquéreur d'une parcelle ne s'est pas opposé à la signature de l'acte de vente au fait qu'un arbre ou une haie située sur la parcelle voisine qui vient d'être divisée ne respecte pas les distances imposées.
- Le titre : accord privé entre deux voisins qui autorise le non respect des distances légales, d'où la nécessité de l'établissement d'un acte notarié validant les accords entre voisins.

Selon les termes du code civil : « Le preneur est tenu (...) d'user de la chose en bon père de famille... » (Art 1728 du Code Civil) quant au bailleur, il est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'une stipulation particulière : "d'assurer également la permanence et la qualité des plantations" (Art 1719 du Code Civil)

L'entretien courant des plantations est à la charge du locataire. Les travaux importants sont à la charge du propriétaire. C'est le cas des coupes qui dépassent l'entretien courant et des abattages. Mais rien n'interdit formellement le locataire de procéder à une coupe rase d'un arbre de haut jet.

D'autre part, le propriétaire peut effectuer des travaux de coupes et d'abattages sans l'avis du locataire, sauf si figurent dans le bail des dispositions particulières qui font des plantations un élément de celui-ci.

Au sujet des « droits coutumiers » applicables sur l'espace rural, les pratiques varient selon les régions et les départements (Recueil des usages locaux du département de l'Indre). Sur le département de l'Indre, de nombreux articles font références à la haie et notamment à son entretien :

- Art 44. : L'élagage des arbres de tige ne peut être fait qu'avec l'autorisation du propriétaire.
- Art 145 : Les haies sont généralement plantées en épinettes blanches. Dans les prés et les terrains humides, on emploie le saule. On ne considère point créer de la main de l'homme une clôture faite d'épine noire, et si au milieu de plants d'épine noire, se trouvent des souches d'épine blanche, c'est toujours d'après ces souches que s'établit la ligne de la haie sans tenir compte des accrues et de l'épine noire.
- Art 147 : la largeur moyenne d'une haie mitoyenne, quand elle est disposée en buisson taillé, spécialement entre vignes et jardins, est de cinquante à soixante cm et la hauteur de 1 m.
- Art 148 : les haies mitoyennes qui ne sont pas destinées à être taillées aux ciseaux tous les ans, doivent être émondées tous les trois ans. Celles qu'on destine à être taillées aux ciseaux doivent l'être chaque année.
- Art 150 : La taille des haies se fait par moitié, chaque propriétaire taillant la moitié se trouvant de son côté.

Les règles d'appartenance sont également mentionnées afin de compléter le Code Civil du fait des particularités locales :

- Art. 110 : les limites de propriétés contiguës sont fixées par bornes, fossés, combles, haies, pour les parties boisées [...]

Enfin, il traduit les rapports entretenus entre propriétaires et fermiers :

- Art 309 : Le fermier ne peut jamais, sans l'assentiment du propriétaire, labourer les près ou les pacages.
- Art 313 : le fermier doit tailler chaque année les haies qui ont coutume de l'être
- Art 315 : Il doit remplacer à ses frais, par des arbres de même essence, les arbres morts.

### Politiques publiques

Avant 1989, date de création du PNR Brenne, aucune politique publique locale n'est menée en faveur de la protection du paysage. Par contre, la PAC a conduit les agriculteurs à araser de nombreuses haies afin de gagner en productivité en augmentant les surfaces de parcelles pour la mécanisation.

#### *e. Etendue et cohérences*

##### **Étendue relative**

L'étude du régime institutionnel du paysage en Brenne montre que la totalité des usages ne sont pas régulés par la législation. L'étendue du régime n'est donc pas maximale. L'étendue du régime de la ressource paysage peut être considérée comme faible dans la période qui précède la création du PNR de la Brenne, car essentiellement basée sur les droits de propriété et d'usages et par conséquent liée à l'exploitation des ressources primaires. Les situations dans les sous-cas en particulier méritent d'être mises en exergue :

**Tableau 31 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas**

Sous Cas	Etendue en T-1
Protection et gestion des étangs	Faible
Entretien des prairies	Faible
Accès au paysage : des chemins et des observatoires	Moyenne
Gestion du bocage du Boischaut Sud	Faible

### Protection et gestion des étangs

La pisciculture est un système de production peu régulé finalement peu régulé par les politiques publiques. Le droit de propriété est donc prépondérant dans la régulation de cet usage. En l'absence de politique publique, les usages des étangs sont régis par les droits de propriété, notamment ceux rattachées à la propriété privée, la très grande majorité des étangs, de l'eau et des poissons qu'ils contiennent relevant de ce régime. Les usages locaux ont fait l'objet d'une codification formelle qui sous tend la régulation de l'usage piscicole des étangs, principalement au niveau de la coordination des vidanges. Seulement, l'arrivée de nouveaux propriétaires et la portée juridique de ces règles locales perturbe cette forme de régulation.

### Entretien des prairies

L'agriculture extensive garante du maintien du paysage de prairie est un système de production peu favorisé par la politique agricole commune (avant la réforme de 1992) et sont mécanisme de soutien des prix qui incite à l'augmentation des rendements. De plus, il s'agit de parcelles privées, la chasse au grand gibier étant de plus en plus rémunératrice pour le propriétaire, au détriment de l'élevage extensif. Le statut du fermage mis en place en 1946 largement dominant à cette époque protège toutefois les agriculteurs quant à leur activité sur les parcelles louées.

### Accès au paysage : des chemins et des observatoires

L'accès au paysage est permis par le réseau routier et de chemin ouvert au public. Les chemins communaux relèvent de la propriété privée des communes, toutefois, ils sont ouverts au public, cependant, ils ne sont pas assortis de servitude d'entretien. A cette époque, nombre de ces chemins sont peu accessibles. Le reste de l'espace restant relativement inaccessible en raison du régime de la propriété privée.

### Gestion du bocage du Boischaut Sud

La gestion du bocage est fortement conditionnée par le droit de propriété et d'usage principalement ceux détenues par les exploitants agricoles (faire valoir direct ou fermage) ne permettant une étendue élevée.

### Cohérence

Vu le rôle important par la mise en place de mécanismes susceptibles de coordonner des usages à impact spatial potentiellement négatifs pour la ressource paysage, le concept de cohérence institutionnelle est utilisé. Alors que la cohérence substantielle, mesure la compatibilité des droits entre eux (ces droits pouvant provenir des PP, des titres de la propriété privé ou de droits informels), la cohérence institutionnelle rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages.

L'évaluation de la cohérence substantielle est liée aux situations de rivalités décrites plus haut, car leur existence dénote souvent des problèmes de coordination des différentes régulations (Tableau 32). La cohérence substantielle peu être considérée comme faible à moyenne sur le périmètre. Toutefois, l'analyse des sous-cas met en évidence qu'il existe plusieurs incohérences notables. Celles-ci sont le plus souvent liées au fait que les principales politiques publiques appliquées avant le changement de régime sont centrées soit sur la protection de zones naturelles limitées soit sur l'augmentation de la productivité des activités d'exploitation des ressources naturelles, principalement l'agriculture.

Par ailleurs, la cohérence substantielle quant à la gestion et à la protection des étangs peut être considéré comme forte, dans la mesure où à cette époque les principaux usages des étangs sont liés à l'utilisation des ressources primaires (Pisciculture et chasse) est régulée par le droit civil et le régime de la propriété privée. Les politiques publiques en place sont cohérentes avec les droits de propriété et les usages. A contrario la cohérence institutionnelle peu est considérée comme faible

**Tableau 32 – Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas**

Sous Cas	Cohérence en T-1	
	Substantielle	Institutionnelle
Protection et gestion des étangs	Forte	Faible
Entretien des prairies	Moyenne	Faible
Accès au paysage : des chemins et des observatoires	Faible	Faible
Gestion du bocage du Boischaut Sud	Faible	Faible

Avant le changement de régime et donc la mise en place du PNR de la Brenne, la protection des services du paysage est difficile dans la mesure où il y a un éclatement des politiques publiques d'exploitation et de protection. D'autres part, de nombreux services du paysage définis comme tels dans cette étude restent mal protégés par la loi, en particulier lorsque cette protection devrait couvrir des zones rurales exploitées.

Entre les différentes utilisations possibles des services paysagers, la chasse qui correspond à l'activité économique la plus rentable a systématiquement la priorité sur la pisciculture, l'agriculture ou la protection de l'environnement, avec comme corollaire des risques de surexploitation ou sous-exploitation. Les intérêts de la protection du paysage ne sont représentés que si des individus isolés (p. ex les élus, les offices du tourisme) saisissent son importance pour l'activité économique de la région (service Support de création de valeur économique (marketing régional, tourisme). Toutefois, à cette époque, malgré le syndicat intercommunal pour le développement de la Brenne qui porte la Charte intercommunale, il manque un acteur fort pouvant représenter les intérêts du paysage.

## 2. Situation du régime après le changement de régime (en 2007)

### Les événements marquants

Le nouvel acteur intervenant sur le territoire est le PNR de la Brenne. Parmi les acteurs déjà présents, les touristes prennent une place plus importante et apparaissent plus dans les situations de conflits.

A la fin des années 1980, un projet de Parc Naturel Régional émerge de la volonté locale de quelques élus et de l'administration. La démarche de création du Parc Naturel Régional de la Brenne est engagée en 1987 qui aboutie en 1989. Le PNR a une double vocation de développement local et de protection du patrimoine naturel et culturel.

Dans les années 90, de nombreuses actions de préservation du patrimoine naturel sont mise en œuvre par différents acteurs. Ainsi, dans le cadre des mesures agri-environnementales de la Politique Agricole Commune, la Chambre d'agriculture et le PNR ont mis en place une série d'actions à partir de 1991. Ces opérations locales visaient le maintien du système d'élevage extensif en Brenne et la lutte contre l'enfrichement, « synonyme » de perte de biodiversité.



Une ACNAT puis un programme Life-nature<sup>36</sup> furent aussi lancées à partir de 1994 par le PNR et la LPO. Ils avaient pour objectif de promouvoir une gestion écologique des landes, prairies humides et autres marais en intervenant de manière contractuelle auprès des propriétaires privés. Cette action a permis de promouvoir l'Eco-pâturage de ces espaces par des races rustiques d'équidés, de bovidés et d'ovidés. Des acquisitions de domaine furent ainsi réalisées en Grande Brenne l'étang de la Touche par la LPO, l'étang de Foucault par le PNR.

En 1998, suite à la loi Paysage de 1993 qui modifie les missions des parcs naturels régionaux en intégrant notamment la composante « paysagère », la charte du PNR de la Brenne fut révisée pour une période de 10 ans. La Mesure 3 « Préserver et gérer le patrimoine paysager » de la Charte de 1997 définit des objectifs paysagers, notamment : (1) le maintien des paysages ouverts du Centre Brenne, et (2) la préservation et gestion du bocage du Boischaut-Sud par la mise en place d'un projet de paysages.

Le bocage du sud à l'extrémité nord-ouest de la région agricole du Boischaut Sud, présente un maillage de haies très étroit est d'un type pratiquement disparu en Région Centre. Parallèlement, un regard sur l'évolution des paysages établit une tendance à l'ouverture du paysage, avec une problématique de disparition de l'élevage au profit de la culture, ce qui entraîne l'arrachage des haies. Cette problématique a été soulevée par les élus, inquiets de ce phénomène, et a entraîné le PNR de la Brenne dans une démarche paysagère pour sensibiliser la population et les agriculteurs à ce phénomène et essayer d'y remédier. Deux études de diagnostic ont été menées sur la zone concernée : « *Approche paysagère et agronomique du bocage du sud du PNR de la Brenne* » (2003) et « *Vallées et bocage du sud du PNR de la Brenne* » (2006). Le Parc prévoit de concrétiser les préconisations établies dans ces diagnostics, en établissant un programme d'actions et une méthodologie applicable pour la mise en place de plans de gestion du bocage à trois échelles : intercommunale, communale et de l'exploitation agricole. Ces travaux sont actuellement en cours.

Parallèlement au processus de révision de la Charte, le programme Natura 2000 est lancé en Brenne, en tant que site pilote. La rédaction du document d'objectifs est confiée en Brenne au PNR. Le 22 décembre 1998, le document d'objectifs (DocOb) est validé par le comité de pilotage composé des associations de protection locales, d'élus, de représentants des usagers (chambre d'agriculture, fédération des chasseurs, etc.), etc. La mise à jour du DocOb, et la rédaction du cahier des charges des mesures de gestion et de protection envisagées et du plan de financement des mesures s'est déroulée entre 2002 et 2003 autour de différents groupes de travail thématiques. Plusieurs cahiers des charges furent réalisés : « étangs » et « milieux terrestres non-agricoles » puis « milieux agricoles ». S'en suit une phase de mise en œuvre et d'animation par le PNR de la Brenne. Depuis 2007, le PNR et la Chambre d'agriculture ont lancé un programme de MATER-Natura 2000. En 2007, le PNR de la Brenne est rentré dans une nouvelle phase de révision de sa charte, celui-ci devrait aboutir en 2010.

#### *a. Sous-cas 1 : Protection et gestion des étangs*

### **Les rivalités entre usages**

- *Pisciculteurs versus Agriculteurs*: cela concerne l'empiétement des étangs sur les surfaces agricoles La rivalité d'usage touche d'une part l'occupation du sol elle-

---

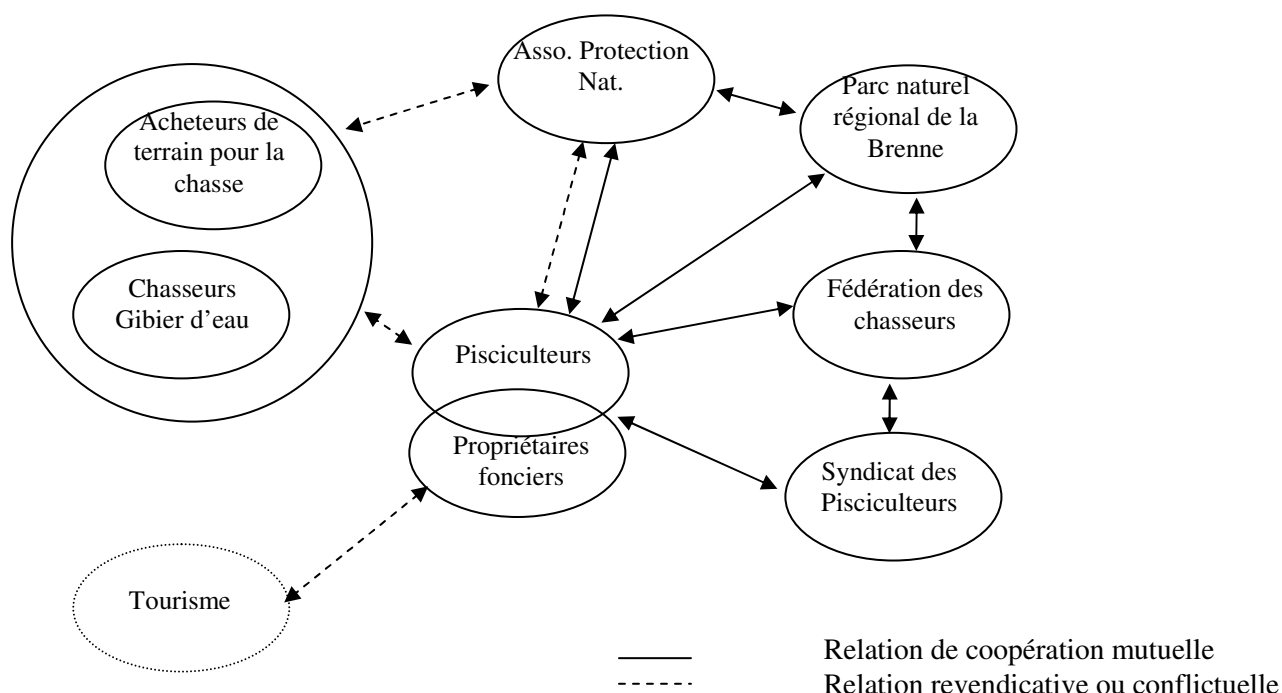
<sup>36</sup> Les ACNAT, pour Action de la Communauté pour la NATure, ont été mises en place entre 1991 et 1992 dans le but de financer la directive oiseaux ainsi que la future mise en place de la toute nouvelle Directive Habitats de mai 1992. Ce programme fut assez rapidement remplacé par un fonds plus ambitieux et diversifié, le programme Life. Le programme Life a connu trois phases : Life I de 1992 à 1995 ; Life II de 1996 à 1999 ; Life III de 2000 à 2004, ce dernier fut prolongé jusqu'à fin 2006.

même et d'autre part la gestion des chaînes d'étangs qui engendre suite aux vidanges mal coordonnées des débordements sur les prairies.

- *Pisciculture vs Protection du patrimoine naturel et observation des oiseaux* : rivalité autour de la végétation sur les étangs (roselière et végétation immergée et flottante : l'intensification de la pisciculture conduit à une diminution de la biodiversité par l'emploi d'intrants et la diminution de la végétation aquatique.) et de la prédation des oiseaux piscivores pour certains protégés (cormoran).
- *Chasse vs Observation des oiseaux* : rivalité par rapport aux oiseaux sur les étangs
- *Propriétaire vs Observation des oiseaux et tourisme* : rivalité par rapport à l'accès aux étangs. Les ornithologues et les touristes demandent un « paysage-oiseaux » accessible tel qu'il est présenté par les fournisseurs d'accès (PNR et Office de tourisme).
- *Chasseurs versus promeneurs/touristes autochtones et allochtones* : rivalité entre la pratique de la chasse sur les étangs et la présence de touristes et de promeneurs : sécurité, tranquillité, etc.

### **Les acteurs et leurs liens**

- Propriétaires fonciers de prairies :
  - Agriculteurs
  - Chasseurs
  - Communes
- Pisciculteurs
- Syndicat des Pisciculteurs
- Fédération des chasseurs de l'Indre
- Conseil Général de l'Indre
- Touristes et ornithologues
- Associations de protection de la nature : CPIE, LPO, WWF, Indre Nature, **CREN région Centre**
- Chambre d'agriculture de l'Indre
- **Parc naturel régional de la Brenne**



**Figure 40 - Relations entre acteurs après le changement de régime autour de la problématique de la gestion et protection des étangs.**

## Eléments du régime

### Politiques publiques

Entre 1993 et 1998 fut mis en place par le PNR en partenariat avec la LPO, une Action Communautaire pour la Nature (ACNAT) (replacé par la suite par un programme Life-Nature) qui a mis en place un dispositif de contractualisation sur les étangs financé en grande partie par l'Europe. Le PNR a conclu des contrats avec des propriétaires privés pour une période de cinq années. Ces contrats, à l'instar des MAE, étaient articulés autour d'un cahier des charges « visant au maintien des milieux et espèces remarquables » à respecter par le propriétaire et d'une compensation financière en conséquence. Ces Cahiers des charges furent construits par le PNR et la LPO aux regards de connaissances scientifiques sur les milieux, les espèces et leur maintien. L'objectif de ces contrats était double, à la fois de préserver des sites remarquables de marais et étangs, mais aussi de démontrer que la protection de la nature n'était pas antinomique des activités traditionnelles de la Brenne (pisciculture et chasse) sous réserve qu'elles soient pratiquées extensivement (Benarrous et Dumeige, 2007).

Dans l'idée de continuité du partenariat « naturalistes-chasseurs », est mis en place un dispositif sur l'étang Massé en 1995 sur 80 ha d'étangs, de prairies et de bois. Plusieurs conventions sont passées entre le propriétaire privé, l'exploitant agricole et piscicole, le Parc Naturel Régional de la Brenne, la Fédération des chasseurs, la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) et le WWF pour les usages piscicoles, la chasse et la gestion et la protection du site. Cette contractualisation sur l'étang Massé s'est achevée en 2007, elle ne sera pas poursuivie faute d'accord entre les différents acteurs. Ces expériences de partenariat multiple ont montré leur fragilité sur le long terme.

Parallèlement aux démarches contractuelles, des démarches d'acquisitions sont engagées par différents acteurs dans une optique de protection. Parmi celles-ci on peut citer : l'achat en 1993 du Domaine du Plessy par la Fondation National pour la Protection des Habitats

Français de la Faune Sauvage, dont la gestion fut attribuée à la fédération des chasseurs ; les achats en 1996, des étangs de Foucault et de Pifaudière par le Parc Naturel Régional grâce à des fonds européens (ACNAT) et de l'étang de la Touche (22ha) par la LPO. Plus récemment, en 1998, en vue de l'aménagement de la Maison de la Nature, a été acheté l'étang Cistude, une moitié par le WWF, l'autre par le Département de l'Indre.

En 2005, le Conservatoire du Patrimoine Naturel de la Région Centre a fait l'acquisition de l'étang Ex Chèvres (14ha).

Natura 2000 dans le PNR de la Brenne c'est 3 sites Directive « Habitats » et 1 site Directive « Oiseaux ». Le site Natura 2000 Grande Brenne (58 000 ha) figurait dès 1996, parmi 37 sites expérimentaux nationaux pour l'élaboration de plan de gestion. Son document d'objectif, relatif à la Directive Habitat, validé en 1998, a été complété par l'élaboration des cahiers des charges des contrats de gestion type, qui permettront ultérieurement la signature de contrats Natura 2000 avec les propriétaires. LE PNRB s'est vu confié la finalisation des cahiers des charges « étangs », « milieu terrestres non agricoles », « milieux agricoles » et « forêt ».

Il était donc possible d'engager la signature de contrats Natura 2000 en fonction des enveloppes de crédits disponibles à la DIREN.

Depuis 2 ans, les contrats Natura 2000 peuvent prendre le relais mais nous rencontrons des difficultés pour trouver des propriétaires prêts à s'engager dans une procédure qu'ils trouvent très compliquée et contraignante. Sans être opposés à la protection de la nature, ils préféreraient que le Parc réalise les mesures de gestion ou/et de restauration dans le cadre d'une convention souple... Dans ce contexte, la mise en place de chartes Natura 2000 et chartes zones humides offrent des opportunités intéressantes pour mobiliser les propriétaires pour la biodiversité. Seuls quelques contrats ont été conclus. Il n'a pas été possible de faire aboutir des contrats sur les milieux prioritaires que sont les étangs. En effet, les aides à la pisciculture semblent être « administrativement » non possible actuellement : la pisciculture est une activité productive, ce qui la rend non éligible aux fonds environnementaux, mais elle n'est pas agricole, donc non éligible aux fonds agricoles. Elle n'est pas non plus éligible actuellement au complément français du fond européen de la Pêche (FEP). Cette situation décrédibilise la procédure Natura 2000.

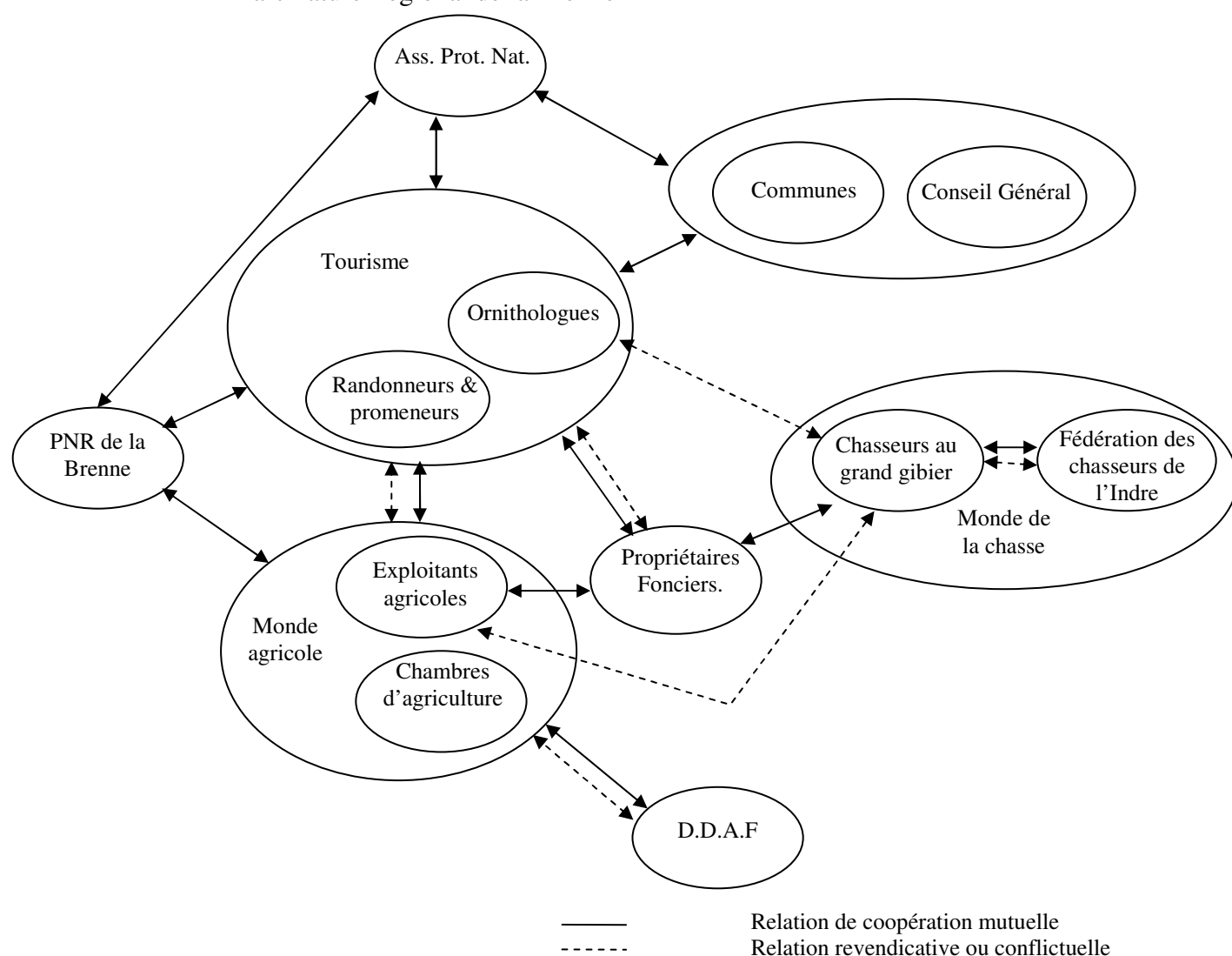
#### *b. Sous-cas 2 : Entretien des prairies*

##### **Les rivalités entre usages :**

- *Tourisme/Ornithologue vs propriétaire* : Les propriétaires sont en capacité juridique d'exclure, en enclosant leur propriété (haies, barrières, etc.)
- *Tourisme/Ornithologue vs agriculture* : Les visiteurs peuvent déranger les activités d'élevage s'ils pénètrent dans les enclos.
- *Protecteur de la nature vs agriculture* : L'agriculture plus intensive a tendance à considérer les prairies comme peu rentables. Pour cette raison, les agriculteurs soucieux d'augmenter la rentabilité économique de leur terrain vont chercher à augmenter la rentabilité des prairies en effectuant des opérations de fertilisations. La fertilisation est critiquée par les défenseurs de la nature, car elle altère la composition de la flore et de la faune. Des mesures sont incitées : fauche tardive, absence ou réduction de la fertilisation, etc.
- *Agriculteur vs chasseur au grand gibier* : La Chasse au grand gibier et tout spécialement le sanglier est favorisée par un milieu embroussaillé, refuge privilégié de cette espèce. Cette forme de chasse implique une rémunération importante pour le bailleur et à comme conséquence une « inflation » du prix du foncier, ce qui pose un certain nombre de problème pour le maintien des activités d'élevage.

### Les acteurs et leurs liens

- Propriétaires fonciers de prairies :
  - Agriculteurs
  - Chasseurs
  - Communaux (communes)
- Agriculteurs qui exploitent les prairies
- Autorités responsables de la délimitation des surfaces SAU
- SAFER :
- DDAF
- Touristes qui recherchent les prairies pour le paysage
- Protectors de la nature : LPO, WWF, Indre Nature, CREN
- Chambre d'agriculture de l'Indre
- Syndicats agricoles (FDSEA, etc.)
- Parc naturel régional de la Brenne



**Figure 41 - Relations entre acteurs après le changement de régime autour de la problématique de l'entretien des prairies.**

## **Eléments du régime**

### *Droits de propriété et droits d'usages*

En 1991 sont autorisées les « conventions pluriannuelles de pâture » par arrêté ministériel. Ces contrats de bail rural sont régis par l'article L 481-1 du Code rural, présente l'intérêt de ne pas conférer au preneur une jouissance continue ou exclusive par le statut du fermage. La propriétaire conserve ainsi la liberté de disposer de ses terres à l'échéance du bail. La Brenne est ainsi reconnue comme une zone d'élevage défavorisée.

### *Politiques publiques*

Entre 1988 et 1989, en même temps que se créait le Parc, sous l'impulsion de la Chambre d'agriculture de l'Indre, relayant la volonté locale de la profession agricole, un dossier pour une opération pilote agro-environnementale était lancée, en application de l'article 19 de la Politique Agricole Commune européenne. Ce type d'opération était proposé par la Communauté Economique Européenne en réponse à la crise dans laquelle se trouvait la Politique Agricole Commune dans les années 80. L'application de l'article 19 a conduit en Brenne à la mise en place d'une OGAF-environnement (Opération Groupée d'Aménagement Foncier) en 1991 qui dura jusqu'en 1996. Cette opération expérimentale connue un succès relativement important en Brenne, avec 164 contrats signés et un engagement sur plus de 5000ha, ce qui permit « le maintien d'un certain nombre d'agriculture » (Bilan de l'action du Parc 1990-1995, 1997 : 20)

En même temps qu'était révisée la Charte du PNR de la Brenne, intervint le renouvellement du dispositif agro-environnemental en 1998 sous formes d'Opérations Locales Agro-environnementales. Ces opérations se déclinaient sur 3 zones distinctes : Centre Brenne, Brenne tourangelles (Outarde), Petite Brenne et Bois Chaut Sud. Ces opérations furent financées par le FEOGA et le Ministère de l'agriculture.

Cette deuxième phase de mise en œuvre de mesures agro-environnementales, malgré l'extension du périmètre éligible à la Petite Brenne, n'a, au finale, concerné un peu plus de 3000 ha, pour s'achever en 2004. A partir de 2000, dans le cadre de la Loi d'orientation agricole de 1999 sont mis en place les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE). Le PNR s'engagea, de 2000 à 2002, dans la réalisation des diagnostics naturalistes pour les exploitants agricoles candidats à un CTE. L'objectif alors était de conseiller l'agriculteur dans l'élaboration du volet « patrimoine naturel » de son dossier de candidature pour un CTE, de façon à ce qu'il souscrive des engagements dans ce domaine. Le dispositif CTE fut stoppé en 2002 et remplacé par en 2003 par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD). De la même façon, le Parc accompagna la démarche Contrat d'Agriculture Durable CAD depuis 2002, par la réalisation d'inventaires écologiques sur les exploitations contractantes, ainsi qu'un conseil à l'élaboration des dossiers, dans la même perspective que pour les CTE. La réalisation d'un diagnostic plus précis sur les zones Natura 2000 a aussi été entreprise par le PNR, afin d'articuler au mieux les MAE et Natura 2000 au sein du PNR. A ce propos, en 2006 alors qu'était arrêté le dispositif CAD financé par le FEOGA, six CAD fléchés « Natura 2000 » purent être signés, sous l'animation du PNR, et financé par le FGMD (Fonds de Gestion des Milieux Naturels). En 2007 fut mise en place une Mesure Agro-environnementale Territorialisée.



c. Sous-cas 3 : Accès au paysage

**Les rivalités entre acteurs**

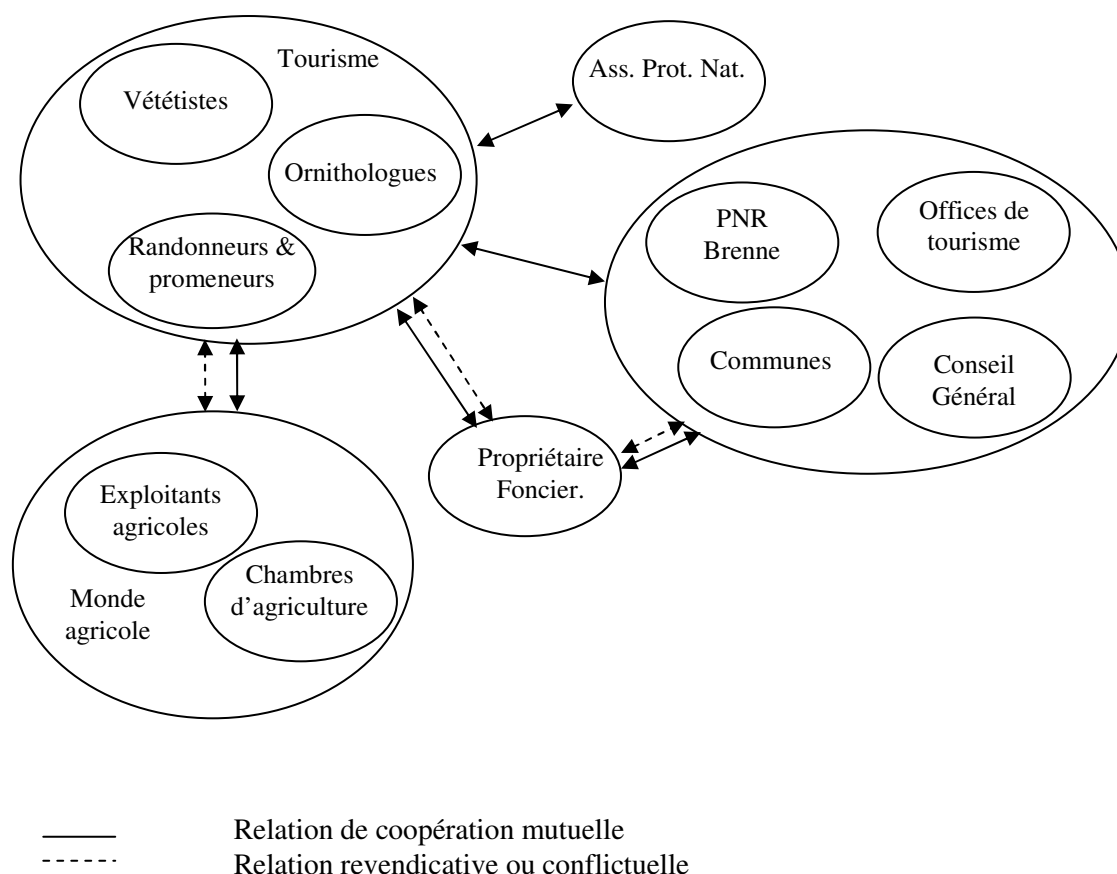
- *Tourisme vs. Propriétaire* : Les propriétaires sont en capacité juridique d'exclure, en enclosant leur propriété (haies, barrières, etc.)
- *Tourisme vs. Agriculture* : Les visiteurs peuvent déranger les activités d'élevage s'ils pénètrent dans les enclos.

**Les acteurs et leurs liens**

- Touristes :
  - Randonneurs, promeneur, cavaliers, vététistes, etc.
  - Ornithologues
- Conseil Général (Réseau routier + PDIPR)
- Offices de tourisme
- Communes
- Exploitants agricoles
- Protecteurs de la nature : LPO, Indre Nature, etc.
- Fédération des chasseurs de l'Indre
- Chasseurs
- Propriétaires fonciers

**Les nouveaux acteurs**

- Parc Naturel Régional de la Brenne



**Figure 42 - Relations entre acteurs après le changement de régime autour de la problématique de l'accès au paysage.**

## Éléments du régime

### Politiques publiques

Dans le cadre de la politique touristique du PNR de la Brenne et du Conseil Général, des offices de tourisme et des communes ont mis en place un certain nombre d'itinéraires balisés (randonnée pédestre et équestre, VTT, etc.) principalement sur les chemins ruraux. Les circuits de petite randonnée ont été mis en place par les communes dans le cadre d'une opération départementale qui a permis de matérialiser des itinéraires et de les inscrire au PDIPR : le Plan Départemental d'Itinéraires de promenades et de randonnées concernait 1400 km de sentiers balisés en 1997, 1680 en 2001, à plus de 2000 aujourd'hui. Par ailleurs, le Parc a publié un ouvrage sur « les 20 plus belles balades de Brenne » aux éditions Dakota. Une convention d'entretien du balisage passée entre le Conseil Général et les communes. L'offre de randonnée équestre s'est structurée plus récemment : 6 circuits ont été mis en place en 2007. Enfin, quatre itinéraires « voiture » sont proposés par le Conseil Général pour découvrir le territoire (Brenne des étangs, Brenne tourangelle, Entre Creuse et Anglin et Brandes et bocage).

L'accès à l'observation des oiseaux a été facilité par la mise en place de 7 observatoires. Sur le site de la Réserve naturelle de Chérine (Commune de Saint Michel en Brenne), trois observatoires ont été mis en place : observatoire de l'étang Ricot, observatoire des Essarts, observatoire de l'étang cistude. Sur la Commune de Rosnay, deux observatoires ont été mis en place sur les Etangs Foucault (propriété du PNR) et un sur l'Etang Massé (Propriété privée).

sous convention). Sur la Commune de Mézières en Brenne, un observatoire a été implanté sur la base de loisir de l'étang de Bellebouche. Enfin, un observatoire a été mise en place sur l'étang de la Mer rouge. Par ailleurs, deux sentiers de découverte ont été créés : Sentier du Blizon (Commune de Rosnay) et sentier de Beauregard (Saint Michel en Brenne). Les investissements du PNR et d'autres investisseurs (Conseil Régional, Département, etc.) ont été concentrés sur la Maison de la Nature. Au-delà des équipements, des sorties nature accompagnées (environ 150 sorties).sont organisées par le Parc et les associations de protection de la nature (LPO, Indre Nature, CPIE, etc.).

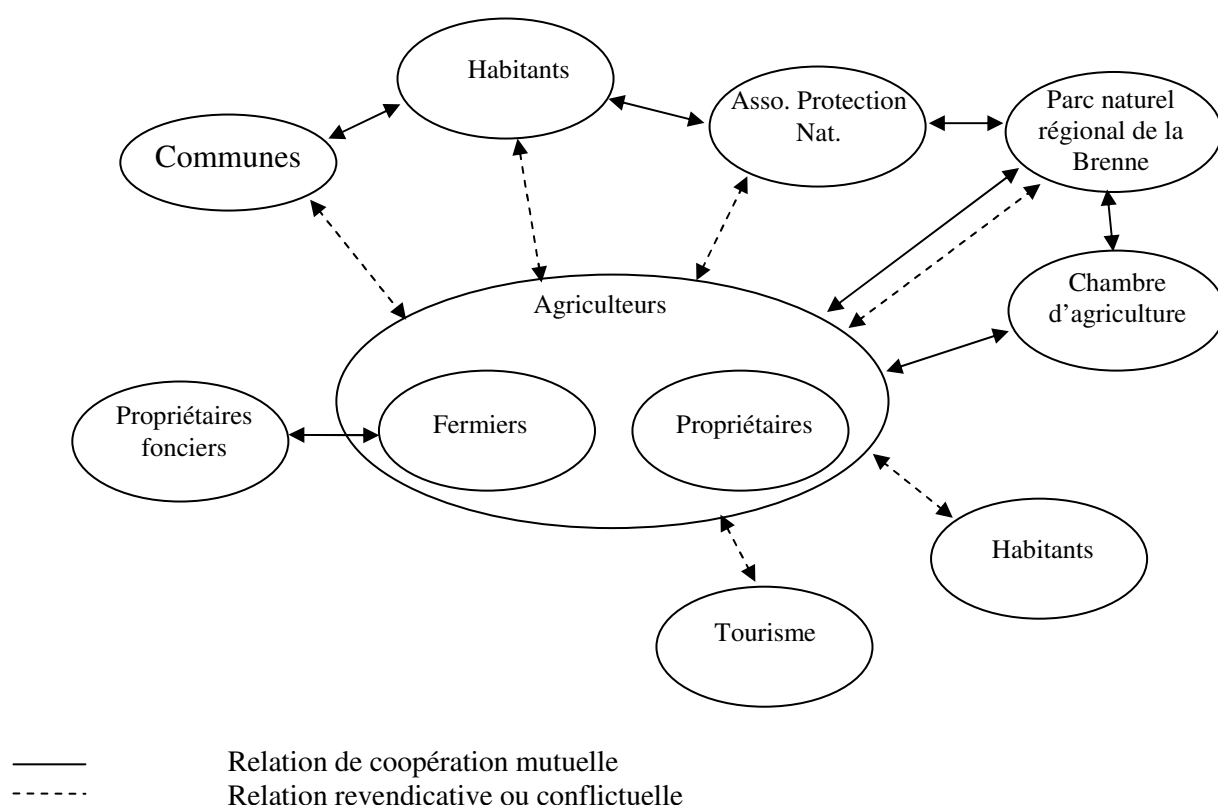
*d. Sous-cas 4 : Gestion du bocage du Boischaut Sud*

**Les rivalités entre usages :**

- *Agriculture vs Protection du Paysage bocager* : rivalités entre la meilleure rentabilité des prairies (élargissement de la maille bocagère) et la préservation d'un maximum de haies pour leurs valeurs écologique et biologique.
- *Agriculture vs Tourisme* : L'élargissement de la maille bocagère dans un but de productivité agricole se confronte à la volonté de préservation du bocage, symbole d'une agriculture traditionnelle respectueuse de l'environnement.
- *Agriculteur vs Agriculteur* : La mitoyenneté des parcelles rend sa gestion conflictuelle

**Les acteurs leurs liens:**

- Propriétaires fonciers :
  - Exploitants agricoles
  - Non Exploitants agricoles (Privés/publics)
- Exploitants agricoles fermiers
- Les habitants qui recherchent du bocage pour le paysage
- Touristes qui recherchent du bocage pour le paysage
- Protecteurs de la nature : Indre Nature, Compagnie du paysage
- Chambre d'agriculture de l'Indre
- Parc Naturel Régional de la Brenne



**Figure 43 - Relations entre acteurs après le changement de régime autour de la problématique de la gestion du bocage du Boischaut Sud.**

## Éléments du régime

### Droits de propriété et droits d'usages

Suite à la Loi Barnier de février 1995, le statut du fermage est modifié. Le locataire doit obtenir l'accord du propriétaire pour supprimer talus, rigoles, haies et arbres situés en limite de parcelles. Ainsi, le locataire qui souhaite réunir des parcelles en faisant disparaître des talus, des haies ou des arbres doit en informer obligatoirement le bailleur qui dispose d'un délai de deux mois pour s'opposer à ces travaux (après le délai l'avis est réputé favorable) (Art. L. 411-28 du Code rural).

### Politiques publiques

En 1995, le ministère de l'Agriculture met en place le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) afin de financer les projets collectifs concourant à l'entretien et à la réhabilitation de l'espace rural. En 1996, le FGER a représenté 34% de l'ensemble des aides allouées à l'entretien, la plantation et la restauration des haies et des prés-vergers. Il s'agit de la première mesure active sur le département de l'Indre. Institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement rural, le Fonds de gestion de l'espace rural (FGER) reconnaît pour la première fois la nécessité de rémunérer le travail de gestion d'entretien et de réhabilitation de l'espace rural effectué par les agriculteurs et les acteurs du monde rural. Dans le département de l'Indre, ces fonds (premières interventions publiques sur les haies localement) ont permis la plantation autour des exploitations et des actions de replantation dans le bocage mais celles-ci étaient minoritaires. Ces fonds ont permis également l'achat de

lamier, avec la collaboration de la chambre d'agriculture et des CUMA, afin d'entretenir les réseaux de haies et ainsi d'éviter une méthode plus radicale, l'arasement.

Historiquement, la prise en compte local de la haie dans le cadre de contractualisation à débiter en 2000 avec les CTE. De 2000 à 2007, les agriculteurs ont pu ainsi bénéficier d'aide de l'Etat pour entretenir le réseau de haies. De nombreux agriculteurs ont contractualisé mais ceux-ci entretenaient déjà les haies situées sur leur exploitation ce qui tend à relativiser la portée de ce type d'action. Depuis, seuls les contrats Natura 2000 et la PHAE 2 prennent en compte la haie mais leurs effets sur le bocage sont minces. En effet, le site Natura 2000 ne représente qu'une faible partie du Boischaut Sud et la PHAE 2 prend en compte le bocage au travers le 20% biodiversité qui compte de nombreux critères autres que les haies.

La loi de développement des territoires ruraux (loi DTR) en 2005, décentralise les procédures d'aménagement foncier, désormais pilotées par les conseils généraux, et permet ainsi une prise en compte accrue des demandes sociétales quant à la préservation du bocage.

Le PNR de la Brenne a mené deux études de diagnostic sur le Boischaut sud: « *Approche paysagère et agronomique du bocage du sud du PNR de la Brenne* » par June Pietra au cours d'un stage en 2003, et « *Vallées et bocage du sud du PNR de la Brenne* » par le bureau d'études A Ciel Ouvert en 2006. Le Parc prévoit de concrétiser les préconisations établies dans ces diagnostics, en établissant un programme d'actions et une méthodologie applicable pour la mise en place de plans de gestion du bocage à trois échelles : intercommunale, communale et de l'exploitation agricole. Ces travaux sont actuellement en cours.

#### *e. Etendue et cohérence*

Les observations suivantes peuvent être formulées concernant la période t0, quant au degré d'étendue et à la cohérence du régime institutionnel du paysage :

#### *Protection et gestion des étangs :*

La régulation encore insuffisante. Les formes de contractualisations (notamment sur les étangs de la Gabrière et de Massé) entreprises ne fédèrent pas l'ensemble des acteurs : le dispositif sur la Gabrière s'est fini en 1992, celui sur l'étang Massé en 2007. D'autre part le statut particulier de la pisciculture au regard des catégories administratives a empêché la mise en place de dispositif contractuelle sur les étangs dans le cadre de la procédure Natura 2000. En effet, cette activité n'est pas éligible aux fonds européens ou à leurs compléments nationaux : ni pour les fonds agricoles ni pour les fonds pour la pêche. *In fine*, seuls les étangs achetés par les associations de protection de la nature ou par les collectivités locales sont réellement protégés des pratiques des chasseurs et pisciculteurs au profit des touristes et protecteurs de la nature. La multiplication des usagers autour de la gestion et de la protection des étangs entraîne plus de rivalités. L'écart entre la nécessité (objectif) de protéger le paysage et la biodiversité (espèces protégées) et les mesures réellement mises en place (maîtrise foncière sur certain étangs, etc.) est manifeste.

#### *Entretien des prairies*

Au niveau de l'entretien des prairies, les modes de régulation semble suffisant mais reste fragile du fait du mode contractuel des Mesures Agri-environnementales et de la pression toujours plus grande de la chasse au gros gibier, nettement plus rémunératrice pour le propriétaire que l'élevage (faire valoir direct ou fermage). Le succès des différentes contractualisations entre les agriculteurs et l'Etat est réel mais la non-pérennité de ce type de mesure tend à relativiser ce constat.

### Accès au paysage : des chemins et des observatoires

La régulation au niveau de l'accès au paysage reste insuffisante par rapport au nombre d'utilisateurs. Cependant, de plus en plus d'équipements (chemins balisés, observatoires, etc.) sont mis en place pour ouvrir certains espaces aux touristes et observateurs de la nature. Cependant, les espaces en propriété privée fermée demeurent dominants.

### Gestion du bocage du Boischaut Sud

Pas beaucoup d'usages différents puisque la gestion du bocage est conditionnée aux droits de propriété et d'usage. Cependant, les habitants prennent part de plus en plus dans les procédures d'aménagements fonciers mais celles-ci restent minoritaires sur le terrain d'études. La contractualisation avec les agriculteurs permet de préserver une partie du réseau de haies : la gestion du bocage est prise en compte dans les procédures d'aménagement foncier et les contrats passés entre les agriculteurs et l'Etat. Le PNR s'efforce de mettre au point des plans de gestion. La cohérence est jugée moyenne car jusqu'à présent les résultats sont minimes.

Enfin, d'une manière générale, le Parc Naturel Régional de la Brenne, par ses actions, a permis l'amélioration de l'étendue et des cohérences institutionnelle et substantielle.

**Tableau 33 – Etendue et cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas**

Sous Cas	Etendue en t0	Cohérence en t0	
		Substantielle	Institutionnelle
Protection et gestion des étangs	Moyenne	Faible	Moyenne
Entretien des prairies	Moyenne	Moyenne	Moyenne
Accès au paysage : des chemins et des observatoires	Moyenne	Faible	Moyenne
Gestion du bocage du Boischaut Sud	Moyenne	Moyenne	Moyenne

Compte tenu de ces éléments, on observe que les différentes mesures mises en place dans le périmètre du parc ont permis d'améliorer l'étendue et la cohérence du régime qui peuvent être considérées globalement comme moyennes.

### **C. Effets du régime sur le paysage**

L'effet du régime sur la ressource paysage et la durabilité des usages peut être appréhendé après l'analyse détaillée des usages, des rivalités et du régime institutionnel. Les sections précédentes se sont attachées à décrire les rivalités d'usages, les liens entre les acteurs et le régime du paysage dans les différents sous-cas. Ces derniers ont été retenus parce que les rivalités qui y prennent place permettent de mettre en évidence comment les problèmes se résolvent ou, au contraire, perdurent jusqu'à porter atteinte à la ressource paysage même. Cette section dépasse les limites de chaque sous-cas et présente synthétiquement les deux composantes du régime que sont, d'un côté, les politiques publiques et, de l'autre, le système de droits de propriété.

Dans le cas de la Brenne, la création en 1989 du Parc Naturel Régional de la Brenne peut être considérée comme une étape qui a modifié le régime institutionnel. En réalité le changement de régime ne s'est pas fait du jour au lendemain, de plus d'autres processus sont intervenus



comme la prise en compte plus large du paysage dans les politiques publiques en France avec la loi paysage et plus récemment la ratification de la convention européenne du paysage. L'analyse des sous-cas permet de dégager d'une part la diversité des situations pour un territoire somme toute peu étendu mais dont la diversité paysagère est liée à une diversité des usages qui renvoie à des rivalités et des outils de gestion différents.

L'analyse de l'évolution de l'étendue relative du régime permet de synthétiser les événements intervenus depuis la création du PNR de la Brenne et de juger des changements ayant eu lieu dans la régulation des usages des différents services.

### **1. Par rapport à l'étendue**

Au cours de la période étudiée, l'étendue du régime, qui était plutôt faible à l'époque t-1 (avant la création du PNR), devient moyenne en t0 (en 2007). Cela signifie globalement qu'une proportion plus importante d'usages est régulée dans la période t0. L'étendue du régime de la ressource paysage n'a cependant pas changée pour le sous-cas accès au paysage où elle demeure moyenne. La question de l'accès au paysage étant en très grande partie assurée par le domaine public et la grande majorité de l'espace demeure inaccessible du fait du régime de la propriété privée. Seul quelques observatoires et le balisage des sentiers ont été réalisés entre les deux périodes étudiées. L'étendue des services demeure moyenne pour ce sous-cas.

Pour les autres cas, les actions mises en place par les acteurs en particulier le PNR ont eu un impact certain sur le paysage de Brenne : des étangs ont été protégés, l'agriculture extensive a pu se maintenir grâce aux mesures agro-environnementales. L'image de la Brenne des étangs et prairies est globalement respectée, ce qui en fait un objet touristique valorisable (et valorisé). Cependant, les qualités paysagères de la Brenne des étangs ou du Boischaut sud demeurent menacées soit par le développement de la chasse au grand gibier (développement des friches en grande Brenne) et par l'intensification de l'agriculture (Boischaut Sud).

Le patrimoine naturel bénéficie de mesures essentiellement contractuelles (excepté sur la réserve naturelle de Chérine où elles sont réglementaires) soit au travers de la mise en œuvre de la politique Natura 2000, et des dispositifs agro-environnementaux. Si ces mesures sont relativement effectives sur les milieux agricoles. En ce qui concerne les étangs, les dispositifs contractuels ont tendance à être inefficaces, seule la protection via l'acquisition des étangs agit sur les services écologiques.

**Tableau 34 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas en t<sub>1</sub> et t<sub>0</sub>**

Sous Cas	Etendue en t-1	Etendue en t0
Protection et gestion des étangs	Faible	Moyenne
Entretien des prairies	Faible	Moyenne
Accès au paysage : des chemins et des observatoires	Moyenne	Moyenne
Gestion du bocage du Boischaut Sud	Faible	Moyenne

Avec l'analyse de l'évolution de la cohérence on considère les modifications intervenues dans l'articulation des régulations mises en place par le régime.

## 2. Par rapport à la cohérence

**Tableau 35 - Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas en t-1 et en t0**

Sous Cas	Cohérence en t-1		Cohérence en t0	
	Substantielle	Institutionnelle	Substantielle	Institutionnelle
Protection et gestion des étangs	Forte	Faible	Faible	Moyenne
Entretien des prairies	Moyenne	Faible	Moyenne	Moyenne
Accès au paysage : des chemins et des observatoires	Faible	Faible	Faible	Moyenne
Gestion du bocage du Boischaut Sud	Faible	Faible	Moyenne	Moyenne

La cohérence institutionnelle a augmentée passant pour l'ensemble des cas de faible à moyenne, ceci s'explique en très grande partie par la création et l'action du Parc Naturel Régional de la Brenne. En ce qui concerne la cohérence substantielle l'évolution n'est pas marquante. Pour premier sous-cas, la protection et la gestion des étangs, la cohérence substantielle diminue même du fait des incohérences par rapport à l'action publique (impossibilité de financer des contrats Natura 2000 sur les étangs).

L'augmentation du sous-cas de la gestion du bocage du Boischaut Sud est de même importance pour les deux types de cohérence qui passent d'un niveau faible à moyen. L'augmentation de la cohérence substantielle est essentiellement dû à l'introduction des mesures agro-environnementales qui permettent via la contractualisation le maintien de l'agriculture extensive et donc des haies.

La cohérence substantielle pour les deux autres sous-cas traitant de l'entretien des prairies et de l'accès au paysage a tendance à stagner.

Pour le sous-cas de l'entretien des prairies, si la cohérence évolue grâce à la création du PNR, en revanche la cohérence substantielle reste à un niveau moyen. Avant la création du PNR, la politique agricole commune via le soutien des prix était le principal mode de régulation avec le droit civil et rural, dans un contexte où le principal usage était l'élevage. Après le changement de régime, malgré la mise en place de politiques paysagères au sein de la politique agricole, l'émergence de nouvelles rivalités à limiter la progression de la cohérence.

Pour le sous-cas traitant de l'accès au paysage, la situation stagne du point de vue de la cohérence. Il n'y a pas d'incohérence majeure, cependant, le problème de l'accès aux espaces privés demeure, ainsi que le contrôle de la fréquentation.

In fine, à l'instar des conclusions pour le site de la Confluence, la cohérence reste limitée à un niveau moyen (voir faible) ce qui indique que les mécanismes de coordination entre les usages sont limités ainsi que la compatibilité des droits entre eux, ce qui renvoie à la complexité de l'objet étudié, le paysage, qui n'est pas une ressource directement appropriable et qui est composé d'un ensemble d'éléments et des liens qui les unissent.

En conclusion, le site de la Brenne offre une diversité paysagère (au sein du périmètre, entre la Brenne des étangs, le Boischaut sud, etc.) qui renvoie à des usages nombreux (agriculture, pisciculture, etc.) et parfois concurrent. Cette complexité entraîne des rivalités entre certains groupes d'acteurs, qu'ils soient autochtones ou allochtones. Il ressort toutefois que ce sont

plutôt les observateurs extérieurs qui apparaissent menacés et qui sont en capacité limitée quant à la mobilisation de droit d'usage, que ce soit du point de vue des politiques publiques ou des droits de propriété. En Brenne, la propriété privée, largement dominante, est mobilisée de manière préférentielle par les usagers de ressources fondamentales.

Les qualités paysagères de la Brenne sont reconnues, surtout pour la Brenne des étangs (image du Parc) ce qui était un critère de choix de cette étude de cas, mais il est apparu dans les sous-cas que ce sont les éléments paysagers liés aux étangs, mais aussi aux prairies et aux haies qui sont le plus clairement identifiés et font l'objet de mesure de protection, plus ou moins efficace. La totalité des usages n'étant pas régulée par la législation (droit civil, droit rural, droit de l'urbanisme, etc.), l'étendue du régime est moyenne, toutefois, elle a augmentée sur l'ensemble des sous-cas entre les deux périodes étudiées.

### **1. L'impact du parc naturel de la Brenne sur le régime**

La création du parc et la mise en œuvre des chartes ont eu pour effet de permettre une meilleure coordination des acteurs aux intérêts parfois opposés, de plus le PNR est une plateforme de lancement de projets en faveur d'une plus grande durabilité : Natura 2000, Mesures Agro-environnementales, etc. Tout cela contribue à augmenter la cohérence de la régulation des usages du paysage.

Par ailleurs, le parc augmente la « visibilité » de la Brenne, tant du fait de son inscription comme Parc Naturel Régional, que des actions qu'il mène pour le développement du tourisme.

Le Parc cherche à mettre en cohérence ses objectifs à la fois de sauvegarde de la nature et du paysage, et de développement des activités économiques. Connaissant le lien étroit entre maintien des systèmes de production extensif et préservation des paysages de Brenne, ce double objectif a tendance à augmenter la cohérence. Cependant, le Parc est aussi confronté à des difficultés qui tendent à réduire la cohérence, quand celui-ci se trouve en incapacité d'agir, comme c'est le cas pour la protection des étangs.

Enfin, depuis la création du PNR de la Brenne (et tout particulièrement depuis la révision de la Charte en 1998), les paysages sont de plus en plus reconnus (communication, mise en lisibilité extérieure, etc.) et objet d'action publique. La révision actuelle de la Charte du PNR devrait accentuer ces aspects.

## **VI. Conclusion des études de cas**

A l'issue de cette présentation des cas analysés on peut tenter de conclure quant aux profils de ces cas. En effet, on peut mettre en évidence à partir des données collectées l'existence d'un gradient qui permet de répartir les cas en profils spécifiques.

La ligne de partage entre les différents cas repose principalement :

- sur le type d'usagers des biens et services paysagers en rivalité dans le cas,
- sur l'accès plus ou moins organisé au paysage,
- sur l'ouverture à des usagers allochtones,
- sur la capacité à réguler les rivalités via des règles coordonnées.

Ainsi, deux principaux profils s'opposent:

D'une part, le cas de la Brenne qui présente une dominante de rivalités liées à l'usage des ressources fondamentales (agriculture, chasse aquaculture) et donc un accès peu organisé au paysage. L'accès au paysage étant en très grande partie assurée par le domaine public et la grande majorité de l'espace demeure inaccessible du fait du régime de la propriété privée. Finalement la cohérence du régime reste limitée à un niveau moyen (voir faible) ce qui indique l'existence de faibles mécanismes de coordination entre les règles d'usage du paysage et de ces ressources fondamentales. L'évolution du régime est certes selon les sous cas positive mais de manière plutôt mitigée.

D'autre part le site d'Aletsch qui lui présente la caractéristique d'être très touristique et donc de disposer d'un accès facilité au paysage y compris pour les allochtones. Les rivalités y sont nettement plus nombreuses et sont principalement liées à la protection de la nature et aux activités touristiques. La régulation des usages apparaît de fait relativement coordonnée en partie grâce au rôle de régulateur de Pro Natura. En effet dans ce cas où la ressource paysage revêt un enjeu économique important, l'usage des biens et services paysagers est défendu par des acteurs spécifiques : Pro Natura, société Unesco Weltnaturerbe et Destination Aletsch. Le cas d'Aletsch révèle ainsi que l'exploitation de la ressource paysagère peut faire l'objet de rivalités importantes et qu'un acteur représentant des intérêts du paysage dans les débats facilite sa préservation de cette ressource.

Entre ces deux sites se situent les deux autres études de cas. Le cas de la confluence se rapprochant de celui de la Brenne, tandis que le cas de Chasseral se rapproche de celui d'Aletsch tout en étant un peu hybrides.

Le cas de la Confluence se rapproche du cas de la Brenne mais avec une dimension plus résidentielle qui induit des rivalités liées aux usagers allochtones du paysage en plus grand nombre. Celles-ci sont également liées au développement touristique associé à la mise en place de la Loire à vélo notamment. La régulation y est de ce fait plus explicite mais son impact reste faible.

Le cas de Chasseral se rapproche du cas d'Aletsch mais les rivalités sont moins liées au tourisme. Le Parc du Chasseral sera en mesure d'assurer une protection des intérêts des usagers du paysage : il permet une meilleure coordination d'intérêts parfois opposés. Sans

sans pour autant avoir en main toutes les possibilités de coordination (pas de compétence en aménagement du territoire par exemple).

Le tableau suivant résume les principales caractéristiques des cas étudiés.

**Tableau 36 : Résumé des caractéristiques des quatre cas analysés**

Caractéristiques	Brenne (Indre)	Confluence (Indre & Loire)	Chasseral (Jura CH)	Aletsch (Valais CH)
<i>Rivalités</i>	Agriculture vs populiculture  Tourisme vs populiculture  Tourisme vs logiques résidentielles	Tourisme nature vs agriculture  Tourisme nature vs chasse  Tourisme nature vs aquaculture	Tourisme vs Tourisme  Tourisme vs Agriculture  Tourisme vs Sylviculture  Tourisme vs Protection de la nature	Tourisme vs Tourisme,  Tourisme vs protection de la nature  Tourisme vs agriculture
<i>Modes de régulation</i>	<u>Droits:</u> usages locaux, contrats, conventions, acquisitions foncières  <u>Politiques Publiques :</u> Parc Naturel Régional Brenne, réserves naturelles, Natura 2000	<u>Droits:</u> maintien de petites propriétés privées (bocage), contractualisation  <u>Politiques Publiques :</u> politique prévention inondation, ZPPAUP (Candes)	<u>Droits:</u> Balisage des chemins, charte des usagers  <u>Politiques Publiques :</u> plan de circulation, transport public, règlement d'urbanisme, Parc régional	<u>Droits:</u> contrat de bail, concession, servitudes  <u>Politiques Publiques :</u> Zone de protection forestière, politique chemins randonnée, politique agricole, règlement d'urbanisme
<i>Bilan de la régulation (Cohérence Substantielle)</i>	T-1 : Faible T0 : Faible-moyenne	T-1 : Faible T0 : Moyenne	T-1 : Faible T0 : Moyenne	<u>Nord :</u> T-1 : Moyenne T0 : Moyenne  <u>Sud :</u> T-1 : Faible T0 : Faible-moyenne

A partir des quatre études de cas précédemment exposées de manière synthétique, il a été réalisée une étude comparative à partir d'une base de données. Les résultats de cette analyse sont présentés dans le chapitre suivant.

## **Chapitre 4. ANALYSE COMPARATIVE ET TEST DES HYPOTHÈSES<sup>37</sup>**

A l'issue de la présentation des résultats obtenus tant à l'échelle des deux pays qu'à l'échelle des études de cas conduites localement, il est possible de synthétiser les principaux apports de la recherche menée. Cette présentation reviendra (I) tout d'abord sur la notion de ressource paysagère et de ses usages, ainsi que sur sa confrontation avec l'analyse empirique ; nous reviendrons dans un second temps (II) sur les différents types d'usagers et acteurs en rivalité dans les cas étudiés. Par la suite (III) nous analyserons les types de rivalités paysagères identifiées dans les études de cas. Enfin, (IV) nous présenterons les modes de régulation en action, mettant en exergue les droits mobilisés par les différents acteurs en présence ainsi que leur efficacité respective.

### **I. Les apports et limites du recours à la notion de ressource paysagère et à ses usages**

#### **A. Une approche qui permet de mettre en exergue les différents usages du paysage**

Le point de départ de cette recherche était de mobiliser le cadre théorique des régimes institutionnels des ressources naturelles pour interroger les actions paysagères et leur durabilité. Ce cadre permet en effet de questionner la notion de durabilité de l'usage d'une ressource naturelle dans le temps, que nous avons donc tenté d'appliquer au paysage.

Recourir à la notion de ressource paysagère conduit à mettre l'accent non sur le paysage lui-même mais sur son usage, c'est-à-dire son observation par un certain nombre d'usagers ou consommateurs. Considérer le paysage comme une ressource, conduit donc à porter le regard sur la somme des services paysagers qu'il rend. Ce type d'approche nous a permis de mettre au centre de l'analyse les usagers du paysage et les intérêts qu'ils ont pour le paysage observé. De ce fait nous nous sommes moins intéressés à la base matérielle du paysage qu'aux représentations et usages qui en sont faits.

En termes d'action paysagère, l'identification de ces différents usages du paysage permet d'analyser la plus ou moins grande prise en compte des différents usages du paysage par les règles juridiques et les politiques publiques existantes. On peut en effet s'attendre à ce qu'une plus grande régulation des différents usages du paysage entraîne une meilleure durabilité de ces usages dans le temps.

Comme nous avons pu le montrer au cours du travail, cet usage est potentiellement multiple. La diversité des usages du paysage repose sur la différenciation des enjeux associés au paysage par son observateur, c'est-à-dire sur l'identification des différents services attendus de la contemplation d'un paysage par un usager.

Ainsi, l'approche par la ressource paysagère nous a permis d'appréhender la diversité des usages du paysage. De fait, en nous appuyant sur les travaux de Rodewald et Knoepfel (2005)

---

<sup>37</sup> On trouvera en Annexe 5 une présentation précise de la constitution de la base de données élaborée pour l'analyse comparative ainsi que une présentation des résultats des traitements effectués. Chapitre rédigé par C. Larrue



nous avons pu distinguer tant d'un point de vue théorique que d'un point de vue pratique les différentes interactions possibles entre un paysage et son observateur, que nous avons qualifiées de prestations paysagères. Il s'avère ainsi qu'un même paysage peut fournir des prestations paysagères variables selon les observateurs. Considérer le paysage comme une ressource permet donc de préciser les différentes catégories d'acteurs potentiellement cibles et/ou bénéficiaires des actions paysagères à entreprendre.

Toutefois il faut également souligner les limites d'une telle approche.

Tout d'abord on peut noter que le recours à la notion de prestations paysagères conduit à une lecture particulière des relations entre le paysage et ses usages. Cette approche en termes de biens et services paysagers s'apparente en effet aux catégories proposées par l'économie des ressources naturelles. C'est bien au travers des lunettes d'une approche en termes de « marchandisation du paysage » que nous nous sommes positionnés, même si cette marchandisation ne constitue pour nous qu'un cadre permettant d'identifier les acteurs en présence et non un objectif visant à évaluer quantitativement les flux économiques induits ou produits par ces biens et services paysagers. En outre la référence à ce cadre marchand n'induit pas de notre part une volonté de promouvoir une telle marchandisation, mais permet au contraire d'identifier les modalités de gestion qui permettent la durabilité des usages du paysage et donc leur pérennité. Une telle approche est donc résolument anthropocentrique, et centrée sur les acteurs, et ne considère les paysages qu'au travers de leurs observateurs. Ce biais est néanmoins adapté aux objectifs du travail mené : analyser l'adéquation entre mode de gestion du paysage et pérennité des usages du paysage.

Une seconde limite que l'on peut avancer au regard de l'approche retenue est une certaine rigidité dans l'interprétation des usages du paysage constatés. L'utilisation de la grille proposée par Rodewald et Knoepfel conduit, de facto, à attribuer à chaque observateur identifié dans les cas analysés un ou plusieurs usages du paysage : le touriste allochtone sera censé observer le paysage pour des prestations paysagères données (observation comme espace de détente et de loisirs, comme fournisseur d'histoire et de légendes, comme support de perception esthétique etc.). Nous n'avons pas réalisé d'enquête précise auprès des observateurs des paysages pour confirmer ce type d'usage. Nous avons simplement identifié les usagers des espaces analysés et nous leur avons attribué les motivations pré identifiées par Rodewald et Knoepfel. Cela constitue une simplification de l'analyse. Toutefois, selon nous, un tel biais n'invalide pas le reste de l'analyse car c'est essentiellement le lien entre régulation et usages qui nous intéresse et non le type d'usage spécifiquement fait du paysage.

## **B. Des usages du paysage essentiellement esthétiques**

Au regard des différents usages du paysage appréhendés dans le cadre de ce travail, plusieurs conclusions peuvent être tirées de l'analyse menée.

La typologie proposée par Rodewald distingue trois grandes catégories de prestations paysagères, c'est-à-dire trois grandes catégories d'interactions entre un observateur et une combinaison de ressources fondamentales, bases matérielles du paysage. Ces catégories sont définies au regard du type d'observateur, bénéficiaire de la prestation paysagère ainsi identifiés.

Ces trois grandes catégories sont (cf. Tableau 2 p 21) :

- Les prestations paysagères liées à la dimension esthétique du paysage
- Les prestations paysagères liées à la dimension socioéconomique et culturelle du paysage
- Les prestations paysagères liées à la dimension écologique du paysage

Au regard de nos analyses de cas, on constate que certaines prestations paysagères sont plus présentes que d'autres ou en tout cas font l'objet de rivalités plus explicites dans les cas analysés. Ainsi, les deux tiers des rivalités identifiées dans nos cas concernent des prestations paysagères liées à la dimension esthétique du paysage. Plus précisément, ce sont « l'observation du paysage comme espace de détente et de loisirs » (15% des rivalités identifiées) et « l'observation du paysage comme support de création de valeur économique » (33% des rivalités identifiées) (Annexe 5, Tableau 3 et 4) qui sont les services paysagers liés à la dimension esthétique du paysage les plus mobilisés dans les quatre cas étudiés.

Un tel constat est à rapprocher des caractéristiques générales des cas étudiés qui relèvent d'un usage touristique du paysage tant pour ce qui concerne les observateurs des paysages que pour ce qui concerne les fournisseurs de paysage (pour lesquelles la dimension esthétique du paysage est alors associée à une création de valeur économique). Toutefois, malgré une palette importante de possibles usages du paysage, ce sont finalement des usages relativement classiques du paysage qui ressortent de nos analyses. Cette constatation peut cependant être modulée au regard des méthodes mobilisées pour identifier les types d'usages du paysage dans les cas étudiés. Nous n'avons en effet pas pratiqué d'enquête quantitative dans nos analyses de cas. Les motivations des observateurs du paysage ont été identifiées via les entretiens menés auprès d'acteurs clefs des processus analysés dans les localités retenues. Cette évaluation à dire d'experts pourrait ainsi être infirmée ou confirmée par un travail d'enquête quantitatif.

Ainsi les biens et services paysagers dont l'usage est prédominant dans les cas analysés sont les biens et services esthétiques et dans une moindre mesure les biens et services écologiques : le paysage apparaît dans nos cas principalement perçus comme un support esthétique et/ou écologique. Seuls les cas suisses, plus touristiques que les cas français, laissent percevoir le paysage comme un support économique.

### **C. Des services paysagers menacés par des usagers des ressources fondamentales bases matérielles du paysage**

Comme on l'a exposé dans le chapitre consacré au cadre d'analyse de la recherche, le paysage est en fait non pas une ressource mais une *méta ressource*, c'est-à-dire que c'est la combinaison des ressources constituant la base matérielle du paysage qui est susceptible de fournir une prestation paysagère. Mais cette base matérielle fournit également des prestations non paysagères à des usagers, prestations qui sont également susceptibles d'entrer en rivalité avec les usages du paysage.

L'analyse menée sur les quatre études de cas a permis de mettre en évidence l'existence de services non paysagers dont la « consommation » conduit à des rivalités avec des usages du paysage. Huit services non paysagers ont ainsi été observés dans les cas étudiés : ils recouvrent les utilisations du territoire liées au tourisme (Espace de détente et de loisirs, Espace de libre accessibilité), les utilisations liées à des activités économiques (utilisation forestière, agricole, construction, infrastructures) ou encore des utilisations liées à la

protection de la nature (réserve naturelle). Ces usages des bases matérielles du paysage peuvent entrer en rivalité avec les usages du paysage parce qu'ils ne prennent pas en compte la dimension paysagère associée à ces utilisations.

Ce type de rivalités apparaît somme toute classique, mais le travail empirique mené a permis de préciser les types de prestations paysagères menacées mais également les types d'usages menaçants. Il s'avère que les usages du paysage peuvent être menacés soit par des usages des bases matérielles constitutives du paysage (forêt, cours d'eau, etc.) soit par d'autres usages de la ressource paysage.

Concrètement il ressort des études de cas menées que le nombre de services paysagers menacés est plus grand que le nombre de services menaçants (146 vs 91), un même service (paysagers ou non paysagers) pouvant menacer plusieurs services paysagers en même temps.

Ce sont essentiellement les usages non paysagers des sols agricoles et des forêts qui sont à l'origine des menaces qui pèsent sur les paysages observés par les usagers de la ressource. En outre, on constate un plus grand nombre de services paysagers menacés dans les cas suisse que dans les cas français. Cette constatation est à relier aux caractéristiques plus touristiques des cas étudiés en Suisse au regard des cas étudiés en France. Ces menaces provenant principalement des usages des ressources constitutives du paysage mais également des usages paysagers (rivalités entre usagers de services paysagers). En clair cela signifie que les usages de la ressource paysage tels qu'analysés dans les cas étudiés ne sont pas durables, qu'ils sont menacés à la fois par les usages des ressources constituant la base matérielle du paysage mais également dans les zones où le tourisme est le plus organisé, par des usages du paysage (conflit entre usagers de prestation paysagères différentes : observation du paysage comme espace de création de valeur économique vs comme espace de détente et de loisirs par exemple).

Plus précisément, si l'on regarde les profils individuels des cas étudiés, on remarque que dans les cas français, ce sont principalement les services non paysagers « Espace d'utilisation agricole » (site de la Brenne) et « espace d'utilisation forestière » (site de la Confluence) qui représentent les menaces les plus prégnantes sur la ressource paysage. Les types de services « support d'infrastructure et de réseau » (paysager) et « espace de construction » (non paysager) sont également observés sur le site de la Confluence notamment en ce qui concerne le village de Candes Saint Martin. Les types de services non paysagers principalement observés sont liés à l'utilisation des ressources fondamentales qui composent le paysage. Les autres services dénombrés sont principalement liés à l'observation du paysage. La menace est donc principalement liée à l'utilisation socio-économique des ressources fondamentales dans les cas français.

En revanche dans les cas suisses, la principale origine de la menace provient du service paysager « support de création de valeur économique » puis de manière moins importante des services « espaces d'utilisation agricole et forestières » (service non paysager), « espace d'infrastructures et de réseau » (service non paysager) et du service paysager « espace de détente et de loisirs ». La menace est donc, dans les cas suisses, plus liée à la dimension économique de l'utilisation de la ressource paysage qu'à celle des ressources fondamentales. Ces observations démontrent une différence majeure entre les cas des deux pays: dans les cas français, les services menaçants sont presque exclusivement non paysagers (Seuls 7 cas sur 60 sont paysagers), tandis que dans les cas suisses, ils sont majoritairement paysagers (48 sur les 86 cas) (Annexe 5 tableau 3). Le poids du secteur touristique dans les cas suisses joue un rôle

important, notamment sur le site d'Aletsch où le service paysager menaçant « Support de création de valeur économique » représente une occurrence de près de 65%. A l'inverse, les cas français démontrent la prépondérance des activités agricoles et piscicoles en ce qui concerne les « menaces » sur la ressource paysage.

Les cas analysés nous montrent ainsi une palette de situation au regard des usages du paysage rencontrés dans la réalité. L'analyse du matériau empirique récolté vient valider l'intérêt d'une approche en terme de ressource paysagère qui permet de mieux cerner les configurations d'usages de cette ressource que l'on peut rencontrer dans le monde réel qu'une approche de type naturaliste par exemple.

## ***II. Les différents acteurs associés à la ressource paysage***

Comme nous l'avons précisé dans le cadre d'analyse présenté au chapitre 1, nous avons distingué différentes catégories d'acteurs associés à la ressource paysage : les observateurs, les fournisseurs et les producteurs c'est-à-dire les utilisateurs des ressources qui constituent la base matérielle du paysage.

Au regard des résultats obtenus dans les quatre études de cas, on retiendra tout d'abord la présence de l'ensemble de ces acteurs dans les cas de rivalité étudiés (Annexe 5 tableau 1). Des représentants de ces trois catégories d'acteurs sont présents dans les quatre localités étudiées ce qui valide les catégories mobilisées dans l'analyse.

A noter que dans notre analyse nous avons tenu compte de la multiplicité des rôles tenus par les différents acteurs : un agriculteur, qui a développé une activité d'accueil touristique à la ferme par exemple sera comptabilisé à la fois comme producteur de paysage (utilisateur des composantes matérielles du paysage) et comme fournisseur de paysage.

### ***A. Des observateurs diversifiés et plutôt allochtones***

Le tableau 37 ci-dessous présente les différents observateurs du paysage en rivalité identifiés dans les quatre études de cas. Ceux-ci sont généralement communs aux différentes localités étudiées même si quelques uns apparaissent spécifiques à des espaces particuliers (chasseurs pour la Brenne par exemple).

**Tableau 37 – Les observateurs du paysage en rivalité identifiés dans les 4 études de cas**

Type d'acteurs	Acteurs observés	Cas concernés
Chasseurs	Chasseurs	Brenne
Touristes	Touristes à la recherche d'authenticité, « contemplateurs », Observateurs, Pique-niqueurs, promeneurs, Touristes, Touristes non motorisés, Visiteurs, Foules.	Brenne, Confluence, Aletsch, Chasseral
Touristes sportifs	Randonneurs en raquette, Cyclistes, Fondeurs, Vététistes, Randonneurs	Confluence, Chasseral
Touristes motorisés	Touristes motorisés	Chasseral
Automobilistes	Automobilistes, Conducteurs de véhicules motorisés	Chasseral, Confluence
Défenseurs du patrimoine bâti	Défenseurs de l'image des villages, protecteurs du patrimoine bâti	Confluence, Aletsch
Protecteurs de la Nature	Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements, Pro Natura, Protecteurs de la nature	Aletsch, Chasseral, Confluence, Brenne
Habitants	Habitants	Confluence, Brenne, Aletsch

Il ressort des cas étudiés l'existence d'une demande de paysage qui s'exprime via la présence d'observateurs du paysage qu'ils soient allochtones (cas le plus courants observés) ou autochtones. On note en effet, que d'une manière générale les bénéficiaires des prestations paysagères sont extérieurs aux territoires étudiés, ce qui induit potentiellement une distance entre les attentes de ces usagers du paysage et les pratiques des habitants ou utilisateurs des espaces concernés.

Ces observateurs sont de différentes natures c'est-à-dire qu'ils « utilisent » le paysage pour des motivations différentes : en l'associant à une activité sportive ou récréative (chasseurs, touristes, automobilistes), en l'associant à une activité contemplative (défenseur du patrimoine ou de la nature), ou encore sans motivation particulière (habitant). On peut retenir qu'une telle diversité d'usages du paysage rencontrée sur le terrain questionne sur la plus ou moins grande adaptation des règles associées à cet usage. Il ressort de l'analyse du régime institutionnel de la ressource paysage que celui-ci ne prend pas spécifiquement en compte cette diversité d'usage. De fait, on s'aperçoit que ces demandes de paysage sont à l'origine de rivalités entre usagers du paysage et/ou avec les autres catégories d'acteurs (fournisseurs et producteurs).

## **B. Des fournisseurs de paysage à la fois privés et publics**

Pour ce qui concerne la catégorie fournisseurs de paysage (tableau 38) ceux-ci apparaissent plus présents dans les cas suisses analysés que dans les cas français. Cela est dû au profil des cas étudiés dont nous avons déjà mis en évidence les caractéristiques plus touristiques dans le premier cas que dans le second. Toutefois, il ressort de nos études de cas que cette catégorie de fournisseurs de paysage est bel et bien présente dans la réalité des cas étudiés. Ceux-ci peuvent être à la fois privés, lorsqu'ils utilisent leurs droits de propriété ou d'usage pour proposer un accès au paysage, mais également publics, lorsqu'ils organisent la mise en image ou lorsqu'ils aménagent les espaces pour faciliter l'accès ou la compréhension du paysage (cas de l'écomusée du Véron par exemple). On note dans les cas étudiés en Suisse la présence plus importante de fournisseurs privés de paysage et dans tous les cas étudiés, on constate la

présence de fournisseurs publics de paysage. Ceux-ci relèvent alors de compétences communales (communes ou offices du tourisme). Enfin on notera également la présence de fournisseurs associatifs du paysage liés à la gestion de sentier ou aux associations de protection de la nature. Cela est particulièrement le cas pour ce qui concerne Aletsch et la Confluence qui présentent ici une configuration particulière.

**Tableau 38 – Les fournisseurs de paysage en rivalité identifiés dans les 4 études de cas**

Type d'acteurs	Acteurs observés	Cas concernés
Agriculteurs	Agriculteurs Bio, Agriculteurs tenanciers de métairies	Aletsch, Chasseral
Propriétaires fonciers	Propriétaires du golf	Aletsch
Artisans commerçants	Hôteliers, Hôteliers de la Riederfurka, Restaurants de la crête, Restaurateurs, Commerçants	Aletsch, Chasseral
Commerces sportifs	Remontées mécaniques, Bettmeralp Bahnen, Société de ski de fond, Guide d'excursion en raquette, Verkehrsbetrieb Riederalp, Gestionnaires de sentiers.	Aletsch, Chasseral, Brenne
Aménageurs	Aménagistes	Chasseral
Protecteurs de la Nature	Pro Natura, Protecteurs de la nature	Aletsch, Confluence
Offices de Tourisme	Jura Bernois tourisme, Milieux du tourisme, offices de Tourisme, Riederalp Tourismus	Aletsch, Chasseral, Brenne, Confluence
Ecomusée	Ecomusée	Confluence
Collectivités territoriales	Communes, Commune de Bettmeralp, Commune de Riederalp, Ried-Mörel, Syndicat Intercommunal	Aletsch, Brenne

### C. Des producteurs de paysage spécifiques aux cas étudiés

Enfin pour ce qui concerne la catégorie des producteurs de paysage, c'est-à-dire les utilisateurs des ressources fondamentales bases matérielles du paysage (tableau 39) ceux-ci sont également très présents dans les rivalités observées. Ils sont soit communs à tous les cas étudiés (agriculteurs et propriétaires fonciers par exemple) ou soit spécifiques à certains (pisciculteurs en Brenne par exemple).

**Tableau 39 – Les producteurs de paysage en rivalité identifiés dans les 4 études de cas**

Type d'acteurs	Acteurs observés	Cas concernés
Pisciculteurs	Pisciculteurs	Brenne
Forestiers	Forestiers, Gardes forestiers, populiculteurs	Chasseral, Confluence
Agriculteurs	Agriculteurs, Agriculteurs intensifs	Aletsch, Chasseral, Brenne, Confluence
Propriétaires fonciers	Propriétaires de forêts et de pâturages emboisés, Propriétaires fonciers forestiers, Propriétaires fonciers thésaurisateurs	Chasseral
Collectivités territoriales	Communes	Chasseral
Aménageurs	Syndicat d'amélioration foncière, Promoteurs immobiliers	Aletsch
Chasseurs	Chasseurs	Chasseral, Brenne
Touristes sportifs	Vététistes	Chasseral

Comme on pouvait s'y attendre les producteurs de paysage sont associés à l'usage économique des ressources naturelles (sol, biomasse) ou construites. Mais ces producteurs



associent aussi dans certains cas production de paysage à des fins récréatives (chasseurs en Brenne). On y trouve également des propriétaires privés ou publics. Comme on le verra par la suite ils sont généralement à l'origine des rivalités qui pèsent sur les usages paysagers.

Pour finir cette analyse des acteurs en présence dans les cas analysés, on mettra en exergue l'existence d'acteurs ayant de multiples rôles.

Trois principaux cas de figure se présentent :

- D'une part le cas de producteurs de paysage qui jouent également le rôle de fournisseurs : on y trouve les agriculteurs et plus largement les propriétaires fonciers mais également des collectivités locales ; une telle association de fonction pourrait a priori conduire à une meilleure intégration de la dimension paysagère dans l'usage des bases matérielles du paysage, puisque les producteurs sont en mesure de tirer un bénéfice de cette production. Toutefois l'analyse menée pour le cas du bocage du Véron montre que ce n'est pas toujours le cas. La propriété communale des parcelles du bocage n'a en effet pas donné lieu à une telle intégration puisque l'on a pu constater la présence de peupliers (sources de rivalité d'usage de prestation paysagères) principalement sur ces espaces communaux.
- De même, le second cas de figure concerne les observateurs du paysage qui font également fonction de fournisseurs du paysage. Ce cas de figure ne se retrouve que dans les cas suisses : il s'agit des associations de protection de la nature qui s'organisent pour fournir l'accès au paysage. Une telle association devrait permettre une meilleure prise en compte des usages du paysage recherché.
- Enfin le dernier cas concerne l'association entre observateurs et producteurs de paysage. Il s'agit essentiellement d'activités qui nécessitent un aménagement particulier de l'espace pour être réalisé (VTT, chasseurs). Dans ce cas l'intégration de la dimension paysagère risque de se faire exclusivement au bénéfice de l'observateur, et donc être source de rivalité importante avec les autres usages du paysage.

Cette approche en termes d'acteurs du paysage permet de rendre lisibles les intérêts présents autour de la ressource paysage. Cette grille d'analyse va également constituer une des entrées privilégiées pour l'étude des rivalités.

### **III. Les différents types de rivalités constatés dans les études de cas**

L'analyse des rivalités est fondée sur la typologie construite par Knoepfel et Gerber (2008) et présentée au chapitre 1. Le tableau ci-dessous rappelle les 36 types différents de rivalités possibles (Tableau 40). Ces 36 types de rivalités ont été analysés sur les quatre sites d'étude au regard de leur fréquence. Deux analyses ont été réalisées, l'une sur les rivalités considérées comme majeures et l'autre sur l'ensemble des rivalités (cf. annexe 5 pour la distinction entre les deux).

**Tableau 40 - Type de configuration d'acteurs en rivalité.**

Légende (Knoepfel et Gerber 2008). : P – Utilisateur de ressource fondamentale (producteur de la base matérielle du paysage), F – Fournisseur de services paysagers, O – Observateur consommateur.

			Acteur subissant une atteinte					
			Acteur autochtone			Acteur allochtone		
			P	F	O	P	F	O
Acteur portant atteinte	Acteur autochtone	P	1	2	3	4	5	6
		F	7	8	9	10	11	12
		O	13	14	15	16	17	18
	Acteur allochtone	P	19	20	21	22	23	24
		F	25	26	27	28	29	30
		O	31	32	33	34	35	36

#### **A. Des rivalités essentiellement entre producteurs et observateurs de paysages** (cf. Tableau 1 en annexe 5)

Les résultats du traitement de la base de données sur les rivalités considérées comme majeures pour les deux pays font d'abord ressortir, de manière générale, un type de rivalité dominant entre **Producteurs internes** et **Observateurs externes**.

En effet, ce type de rivalité (n°6 : Pi : Producteur interne vs Oe : Observateur externe) est le plus souvent observé sur les quatre études de cas, il représente un tiers des cas observés de rivalités majeures. Cette rivalité voit s'affronter autour de la ressource paysage la catégorie de producteur de paysage, c'est-à-dire des utilisateurs des ressources fondamentales, qui par leur usage vont venir menacer l'usage de services paysagers par des observateurs externes, essentiellement des touristes. Une telle constatation conforte ainsi l'intérêt de conduire une analyse de ce type : les usagers du paysage qui sont extérieurs au paysage considéré ont des demandes qui ne correspondent pas toujours avec les usages des ressources fondamentales, bases matérielles du paysage. Ce sont bien deux logiques d'usage qui sont ici en confrontation : l'une autochtone, qui renvoie à une logique d'usage d'un espace à caractère économique ou patrimonial, l'autre, allochtone, qui renvoie à une logique d'usage du paysage en tant que fournisseur de prestations spécifiques.

Toutefois, bien que ce type de rivalité soit dominant sur l'ensemble des cas, on constate un écart significatif entre les cas en France et en Suisse.

En effet, pour les deux cas français, il s'agit bien de la rivalité dominante, qui est présente près d'une fois sur deux (28 rivalités majeures sur un total de 60 mises en évidence).

*A contrario*, pour les cas suisses ce type de rivalité a une fréquence moins grande (14 rivalités sur un total de 86). De fait, dans les cas **Suisses**, la rivalité la plus fréquente celle qui oppose les **Fournisseurs internes** (Fi) et **Observateurs externes** (Oe), (rivalité n°12) dont la fréquence est de 23 rivalités majeures sur un total de 86 mises en évidence, auxquelles on peut également ajouter les rivalités qui opposent les fournisseurs internes entre eux (rivalité n°8) qui constituent le second type de rivalité au regard de la fréquence (17 rivalités majeures de ce type sur un total de 86 mises en évidence pour les cas suisses).

Ainsi dans les cas Suisses la majeure partie des situations de rivalités (une sur deux) voit les Fournisseurs internes comme menaçants, alors qu'en France, aucune rivalité majeure n'implique cette catégorie d'acteurs.

Un tel constat peut s'expliquer par le fait que les sites d'étude Suisses sont particulièrement touristiques, ce secteur représentant l'activité dominante à la différence des cas Français qui, excepté pour le village de Candes Saint Martin, sont encore largement marqués par l'activité agricole. Mais surtout il permet de pointer les limites d'une activité socio-économique d'un espace fondée sur l'observation des paysages : l'organisation et la structuration de l'accès au paysage plus avéré et/ou plus visible dans les cas Suisses, conduit à une plus grande conflictualité associée à l'activité de ces fournisseurs d'accès au paysage et non pas, comme on aurait pu s'y attendre, à une meilleure prise en compte des besoins des usagers du paysage. Ainsi dans le cas de Chasseral on a pu noter l'importance des conflits associés à l'accès motorisé dans le parc de Chasseral, et à Aletsch on a pu mettre en exergue l'importance des rivalités associées à l'accès au paysage entre les communes et les organisations de type Pro Natura.

A noter que les cas français ne sont pas exempts d'activités touristiques, seulement la pression qu'ils exercent est plus réduite tant au niveau des observateurs externes que des fournisseurs internes. Les fournisseurs internes sont ainsi moins présents, moins repérables (ou moins repérés) dans ces cas. Il faut aussi souligner que dans les cas suisses, les activités utilisatrices des ressources fondamentales comme l'agriculture ont subi une diversification et les ont amenés à proposer des services économiques aux observateurs en lien avec le paysage (vente directe de produits du terroir, hôtellerie, etc.), ils associent alors des casquettes différentes (producteur et fournisseur), cette diversification est moins marquée dans les cas français où l'agriculture conserve majoritairement sa fonction première, d'utilisateur de ressources fondamentales.

Ainsi, à l'issue de nos analyses on peut constater que la « surconsommation » touristique du paysage (constatée dans les cas suisses étudiés) conduit à des configurations spécifiques de rivalités qui incluent principalement les fournisseurs de paysage, ce qui contraste avec une configuration de rivalité plus classique, constatée notamment dans les cas français, qui opposent des producteurs autochtones du paysage avec les observateurs allochtones.

#### **B. Une analyse confirmée par l'analyse de l'ensemble des rivalités repérées dans les cas retenus** (cf. Tableau 2 en annexe 5)

Si l'on étend l'analyse des fréquences à l'ensemble des rivalités observées dans les quatre cas, les tendances observées pour les rivalités majeures sont en grande partie confirmées, avec toutefois quelques nuances, notamment du fait du plus grand nombre de situations de rivalités qui induit une plus grande diversité des types de rivalités constatés.

Les types de rivalités les plus nombreux sont toujours : 6, 12, 2, 3 et 8, ce qui confirme les résultats obtenus pour les fréquences de rivalités majeures : les rivalités impliquant des observateurs externes sont prépondérantes dans tous les cas analysés. Cependant, la répartition des types de rivalités montre une importance relative plus marquée des situations de rivalité où les acteurs menacés sont autochtones.

L'analyse portant sur l'ensemble des rivalités permet donc d'insister sur la présence d'acteurs externes dans les types de rivalités les plus souvent observées. Elle permet également de

mieux mettre en évidence le poids des acteurs externes parmi les acteurs menaçants : un quart des acteurs menaçants est externe alors que l'analyse des rivalités majeures n'en dénombreait qu'un huitième. Ce qui interroge d'autant sur les modes de régulations de ces rivalités.

En termes de type de rivalités présents dans les quatre cas, l'analyse montre que 27 des 36 types de rivalités potentiels sont recensés. Les 9 types de rivalité non observés impliquent des producteurs et/ou fournisseurs externes menacés. Ceci s'explique par le fait que les producteurs et les fournisseurs externes menacés sont les types d'acteurs les moins susceptibles d'être observés dans la réalité, la ressource paysage étant circonscrite à un périmètre limité spatialement. Toutefois, les sites d'Aletsch et de la Confluence (surtout le village de Candes Saint Martin) sont des cas où l'extériorisation des producteurs et des fournisseurs est observée du fait de la dimension plus touristique de ces sites. La présence de propriétaires de parcelles boisée non résidents et non usagers des espaces concernés, ou de résidences secondaires dans les espaces étudiés est à l'origine de ces externalités de la production du paysage.

Pour finir nous avons essayé de croiser les types de rivalités constatées avec les ressources naturelles objets de ces rivalités. Il s'avère ainsi que les types de rivalités dans lesquels le producteur est menaçant (1 à 6) concernent aussi bien le sol que la biomasse, tandis que pour les autres rivalités la ressource « sol » est quasiment la seule ressource fondamentale liée à ces menaces. En outre, dans les cas suisses, la ressource fondamentale menaçante est presque exclusivement le sol. Ce constat peut s'expliquer par l'importance relative des rivalités liées à l'accessibilité des espaces sur le site de Chasseral (circulation des usagers et spécificité juridique du libre accès) et à la pression pour les usages touristiques à Aletsch (parallèlement à la déprise agricole). Dans les cas français, le sol et la biomasse sont aussi souvent considérées comme des usages menaçants. L'importance de la biomasse dans les cas français s'explique par l'activité populicole dans le cas de la Confluence et par les activités piscicoles et agricoles sur le site de la Brenne.

**Tableau 41** - Fréquences des types de rivalités majeurs en fonction des ressources fondamentales menaçantes

Rivalité	Brenne		Confluence		Aletsch		Chasseral		Total
	Biomasse	Sol	Biomasse	Sol	Biomasse	Sol	Biomasse	Sol	
1	1	1	1						3
2	2	1	2			10		3	18
3	3	9				5			17
6	2	7	17				6	6	38
7							3		3
8						15		2	17
9						2			2
11						1			1
12						16		7	23
13								1	1
14				2					2
15				1					1
18				1					1
26						1			1
31		2						2	4
32		1		1	1				3
33		2		3					5
36				1				5	6
Total	8	23	20	9	1	50	6	29	146
	31		29		51		35		

Il faut noter que des ressources correspondant à des composantes majeures des ressources paysages sur les sites étudiés n'apparaissent pas comme menaçantes. Ainsi, si la ressource « eau » est un élément du paysage majeur sur les sites de la Brenne et de la Confluence, et la ressource « forêt » l'est pour les sites d'Aletsch et du Chasseral. Toutefois ces ressources fondamentales n'apparaissent pas comme objets de rivalité. Les rivalités ne portent donc pas « directement » sur les éléments « emblématiques » des paysages dans les quatre cas, mais davantage sur la visibilité et l'accessibilité de ces éléments.

En conclusion à cette analyse des rivalités observées dans les cas étudiés, on retiendra tout d'abord que les rivalités d'usages des biens et services paysagers sont diversifiées : le paysage fait l'objet d'usages rivaux multiples (27/36 des types potentiels). Toutefois, des rivalités dominantes sont constatées entre d'une part les producteurs ressources fondamentales autochtones qui menacent les observateurs allochtones du paysage. C'est donc bien la dimension « publique » ou « commune » du paysage qui est en rivalité avec les pratiques spatiales des habitants ou usagers des territoires étudiés. Autrement dit, la menace principale constatée dans nos cas provient bien de l'usage des ressources fondamentales, et principalement du sol. Toutefois, dans les situations de tourisme intense comme rencontrées dans les cas suisses, une menace supplémentaire en provenance des fournisseurs de biens et services paysagers peut être constatée. Ce type de menace vient même se substituer à la première configuration dans le cas d'Aletsch qui constitue un cas représentatif d'une hyper consommation touristique du paysage.

#### ***IV. Les modes de régulation des rivalités paysagères***

L'analyse à partir des modes de régulation mobilisés par les acteurs permet de mettre en évidence dans quelles situations les usagers mobilisent les règles issues des droits de propriété ou les règles issues des politiques publiques.

##### ***A. Les systèmes de propriété en action***

Pour ce qui concerne les règles issues des droits de propriété, il ressort des analyses menées dans les études de cas que cinq grandes catégories de droits ont été mobilisés par les acteurs du paysage (tableau 42). Il y a donc bien une réelle diversité des configurations possibles de droit mobilisés sur le terrain.

**Tableau 42 – Typologie des systèmes de propriétés**

Typologie des régimes de propriété	Type de système de propriété
Propriété privée	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Droit de propriété privée des parcelles agricoles, forêts, bâtis, routes et chemins, ...</li> <li>• Le code des usages locaux</li> </ul>
Propriété publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Droit de propriété des étangs et des espaces naturels et de la faune et la flore qu'ils abritent (Domaine de Chérine en 1985)</li> <li>• Droit de propriété des chemins ruraux et d'exploitation des routes</li> <li>• Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques (bourgeoisies, communes municipales)</li> <li>• servitude sur la création d'une réserve forestière partielle à Chasseral Nord</li> <li>• Titre de propriété de Pro Natura (bail)</li> </ul>
Droit d'accès	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Droit d'accès aux espaces publics via les chemins communaux</li> <li>• Droit de libre accès (art. 699 CC)</li> <li>• Servitudes de passage</li> <li>• Droit d'accès aux pâturages (art. 699 CC)</li> </ul>
Droit d'accès limité (taxe)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxe d'utilisation des pistes de ski de fonds</li> <li>• Route de Chasseral privée (avec un péage)</li> </ul>
Contrat de bail / Concession/autre contrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat de bail à ferme</li> <li>• Concession d'exploitation de carrière aux mains de Vigier SA</li> <li>• Concessions cantonales nécessaires pour la construction des remontées mécaniques</li> <li>• Contrat réglant le dédommagement des agriculteurs par les remontées mécaniques ;</li> <li>• Concessions fédérales pour la construction des téléphériques (prix des billets d'accès au village)</li> </ul>

L'analyse des fréquences de recours aux modes de régulation dans les quatre cas fait ressortir un recours privilégié à ce type de règles de la part des **acteurs menaçants** (Tableau 43). Le système de droit de propriété le plus fréquemment mobilisé par les usagers menaçants est en effet la propriété privée et ce de manière largement majoritaire dans les quatre sites. Ensuite, on retrouve le droit d'accès, la propriété publique et le contrat de bail pour environ chacun un cinquième des systèmes de propriétés mobilisés.

Mais cette constatation vaut également pour les **acteurs menacés** (Tableau 44) : Les droits de propriété et d'usages (systèmes de propriété) sont quasiment aussi fréquemment mobilisés par les acteurs menacés que par les acteurs menaçants : 47 occurrences dénombrées pour les acteurs menaçants contre 43 pour les acteurs menacés.

**Tableau 43 - Occurrences des systèmes de propriétés mobilisés par les usagers menaçants en fonction des cas, de l'impact et la diachronie (Légende : Fa : faible, M : Moyen, Fo : Fort)**

Systèmes de propriétés mobilisés par les usagers <b>menaçants</b>	Brenne						Confluence						Aletsch						Chasseral						Total
	T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0			
	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	
Propriété publique	1		1			2							1						3	1					9
Propriété privé	1	1	3					3					4			1	2		2				1		18
Droit d'accès			2				1	1					3						2				1		10
Droit d'accès limité (taxes)																1				1					2
Contrat de bail /Concession /Autres			2	1				1					3						1						8
<b>Total</b>	2	1	8	1		2	1	5					11			1	3		8	2		2			47



**Tableau 44** - Occurrences des systèmes de propriétés mobilisés par les usagers menacés en fonction des cas, de l'impact et la diachronie (Légende : Fa : faible, M : Moyen, Fo : Fort)

	Brenne						Confluence						Aletsch						Chasseral						Total
	T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0			
Systèmes de propriétés mobilisés par les usagers <b>menacés</b>	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	
Propriété publique	1		1			2													3	1		1			9
Propriété privé	4						2		1				1	1		1	2	1							13
Droit d'accès	1		2						2					3					2	2		1			13
Droit d'accès limité (taxes)																1					1				2
contrats	1			1			1						1	1		1									6
<b>Total</b>	7		3	1		2	3		3				2	5		2	3		6	4		2			43

L'analyse menée permet ainsi de rendre visible l'importance des droits mobilisés par les acteurs pour l'usage du paysage comme pour l'usage des ressources fondamentales composantes du paysage. Ce sont bien les droits de propriétés qui conditionnent les usages du paysage. De fait l'usage du paysage apparaît particulièrement lié à la propriété publique, mais aussi dans bien des cas à l'usage de droits privés, via des processus de contractualisations privatisées. Il faut noter à cet égard le rôle joué par le droit de libre accès garanti par le code civil suisse qui permet un accès généralisé aux paysages concernés.

Toutefois, si l'on croise le type de recours aux droits de propriété avec le degré de cohérence du régime institutionnel de la ressource paysage que nous avons identifié à l'issue de l'analyse de chacun des cas (cf la présentation des études de cas dans le chapitre 3), on constate que l'usage des droits de propriété a généralement un impact plus fort sur l'usage de la ressource concernées (paysagère ou non paysagères) pour les acteurs menaçants que pour les acteurs menacés. En clair cela signifie que si les droits mobilisés par les deux types d'acteurs sont de même nature, leur effet en termes de garantie d'usage de la ressource est plus fort pour les premiers que pour les seconds.

On peut donc dire que les droits de propriété et d'usage des ressources fondamentales constituent les droits les plus mobilisés par les usagers des biens et services paysagers comme par les utilisateurs des ressources fondamentales, mais avec une efficacité plus faible pour les acteurs menacés et plus forte pour les acteurs menaçants.

## B. Les politiques publiques en action

Pour ce qui concerne les politiques publiques il ressort des cas analysés une multitude de politiques en action dans les cas étudiés. Cette situation est liée au choix des cas étudiés. Nous les avons choisis parce qu'ils avaient une dimension paysagère avérée et que l'on y avait constaté un intérêt pour le paysage de la part de différents acteurs. Néanmoins le premier constat que l'on peut faire au regard de l'existence et de la mobilisation de politiques publiques c'est leur diversité notamment pour ce qui concerne les politiques d'exploitation des ressources.

Plus précisément, deux grandes catégories de politiques publiques ont été identifiées dans les cas étudiés : d'une part les politiques publiques **d'exploitation** du paysage et d'exploitation des ressources fondamentales composantes du paysage ; d'autre part les politiques publiques de **protection** du paysage et des ressources fondamentales composantes de ce paysage.

Six grandes catégories de politiques publiques ont pu être identifiées dans le cas des politiques d'exploitation (tableau 45):

- Politique agricole,
- Politique forestière,
- Contractualisation Etat/Agriculteurs (éco agriculture) :.
- Des politiques d'Infrastructure (routière/chemin pédestre/...)
- Politique fiscales et d'Aménagement du territoire et urbanisme
- Politique de développement touristique

Ces politiques visent à encourager et contrôler l'exploitation des ressources fondamentales composantes du paysage sans intégrer a priori une dimension paysagère (cas de la politique agricole, forestière,) tandis que d'autres intègrent partiellement des dimensions paysagères (politiques d'infrastructure, de développement touristique, de soutien à l'éco-agriculture ou d'aménagement du territoire).

Pour ce qui concerne les politiques de protection, deux grandes catégories ont pu être identifiées (tableau 46) :

Les politiques de lutte contre les nuisances (politiques environnementales) et les politiques de protection de la nature et de la culture. Ces dernières ont une dimension paysagère généralement explicite.

**Tableau 45 – Typologie des politiques publiques d’exploitation**

Politique d'exploitation	
Contractualisation Etat/Agriculteurs (éco agriculture)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opération Groupée d'Aménagement Foncier (OGAF environnement)</li> <li>Opération Locale Agri Environnementale (OLAE)</li> <li>Contrats territoriaux d'Exploitation (CTE)</li> <li>Contrat d'Agriculture durable (CAD)</li> <li>Chartes et Contrats Natura 2000</li> <li>Prime à l'herbe (PHAE 2) qui inclut le 20% biodiversité.</li> <li>Mesures Agro-environnementales TERritorialisées (MATER)</li> <li>Contractualisation sectorielle sur l'étang Massé</li> </ul>
Politique d'Infrastructure (routière/chemin pédestre/...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Balissage et reconquête des chemins ruraux et publication du livre les 12 plus belles balades de Brenne</li> <li>Déviations du Centre Bourg de Candes-Saint-Martin et aménagement de l'axe principal de Candes St Martin</li> <li>Création de la Loire à Vélo et du sentier d'interprétation.</li> <li>Garantie constitutionnelle de la gratuité des routes à usage public (art. 82)</li> <li>Loi bernoise du 2 février 1964 qui règle l'affectation privée ou publique des routes.</li> <li>Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts interdisant la circulation sur les routes forestières</li> <li>Plan de circulation du massif coordonnant la signalisation</li> <li>Plan forestier de Chasseral Nord délimitant les routes forestières</li> <li>Loi fédérale assurant une circulation libre des randonneurs sur les chemins pédestres</li> <li>Directives de l'OFROU sur la signalisation des chemins de randonnée pédestre</li> <li>Projet Suisse Mobile de balissage d'itinéraires au niveau national</li> <li>District franc « Chasseral » (mesures de mise en œuvre de l'interdiction de sortir des chemins)</li> </ul>
Politique agricole	<ul style="list-style-type: none"> <li>Politique de protection sectorielle</li> <li>Politique Agricole Commune apporte un soutien au prix.</li> <li>Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (rentabilité de l'exploitation agricole)</li> <li>Liberté de commerce et d'opinion garantissant la promotion de produits agricoles Bio</li> <li>Ordonnance sur l'agriculture biologique (1997)</li> <li>Loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture</li> <li>Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture</li> </ul>
Politique foncière/fiscale (Aménagement du territoire)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mesure de protection possible dans les documents d'urbanisme locaux (POS et PLU)</li> <li>Plan directeur de la Suze de 1992</li> <li>Plans directeurs régionaux Jura-Bienne, Centre-Jura et Bienne-Seeland et Chasseral</li> <li>Zone de calme de la Tscharnen, inscrite dans les plans de quartiers</li> <li>Plan directeur cantonal selon la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions</li> <li>Plans d'aménagement communaux selon la loi sur l'aménagement du territoire</li> <li>Loi sur l'aménagement du territoire permettant d'obtenir un permis de construire à l'extérieur de la zone à bâtir</li> <li>Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ; règlements communaux de construction et plans de zone</li> <li>Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural interdisant le partage matériel des terres</li> </ul>
Politique de développement touristique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Création du sentier d'interprétation et la Loire à Vélo en 2002</li> <li>Charte de la place Concordia</li> <li>Liberté de commerce et d'opinion garantissant la promotion de la région et la sensibilisation du public (panorama glaciaire)</li> </ul>
Politique forestière	<ul style="list-style-type: none"> <li>Panifications forestières (vallon de Saint-Imier, Plateau de Diesse / Bas-Vallon, vallée de la Birse / Trampoline)</li> <li>Loi fédérale sur les forêts assimilant les pâturages boisés à des forêts (T-1)</li> <li>Nouvelle délimitation de la SAU basée sur : la loi sur les forêts, l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation</li> </ul>

**Tableau 46 – Typologie des politiques publiques de protection**

Politique de protection	
Politique environnementale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement concernant la lutte contre le bruit</li> </ul>
Politique de protection de la nature/culture	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Action Communautaire pour la NATure (ACNAT)</li> <li>• Protection des espaces naturels et des paysages dans la loi DTR de 2005</li> <li>• Site Natura 2000</li> <li>• Inscription de la Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO</li> <li>• Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP)</li> <li>• Inscription de la confluence Loire/Vienne au titre de site inscrit</li> <li>• Réserve forestière partielle de Chasseral Nord et de la forêt de Saint-Jean</li> <li>• Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)</li> <li>• Plans directeurs des réseaux écologiques</li> <li>• Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)</li> <li>• Décision déclarant la forêt d'Aletsch réserve forestière absolue et site à protéger du 5 mai 1933</li> <li>• Contrat de protection du bassin versant de la Massa basé sur l'OCFH (2002)</li> <li>• Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture</li> </ul>

On retiendra de cette première analyse la diversité des configurations locales rencontrées, qui est liée à la multiplicité des règles de politiques publiques mobilisables à l'échelle nationale. Une telle diversité a été mise en exergue dans le chapitre 2, mais elle est aussi liée aux possibilités d'adaptation laissées aux niveaux locaux. Au total 133 dispositifs de politiques publiques ont été mobilisés dans les quatre cas analysés, dont une majorité par les acteurs menacés (78 vs 55) (Tableau 47 et 48 ci-dessous). Cette prépondérance dans la mobilisation des politiques publiques par les acteurs menacés est liée au recours important aux politiques de protection de la nature (24% des cas de règles de politiques publiques mobilisées) mais aussi au recours aux politiques d'infrastructure et d'aménagement du territoire. Toutefois il est intéressant de constater que ces trois types de politiques sont également mobilisés par les acteurs menaçants de même que les outils de contractualisation Etat/agriculteurs en faveur d'une agriculture plus écologique. Ces résultats confirment la capacité des politiques publiques à venir peser plus précisément sur les droits d'usage des prestations paysagères. Mais ils mettent également en exergue le rôle joué par les politiques publiques pour maintenir l'usage des ressources fondamentales, bases matérielles du paysage.

#### *Un impact variable des politiques publiques mobilisées par les acteurs menaçants*

Toutefois si l'on croise ce recours aux politiques publiques avec leur impact identifié dans chaque étude de cas, on peut constater que, pour ce qui est des acteurs menaçants (Tableau 47 et 48 ci-dessous), les politiques publiques mobilisées ont un impact variable (impact faible pour moitié et impact fort pour l'autre moitié). Ce constat s'explique principalement par la différence entre les cas français et suisses.

Ainsi, pour les cas français, en t-1 (période initiale analysée dans chaque cas), toutes les politiques publiques ont un impact faible, parmi celles-ci, les politiques de protection et les politiques agri-environnementales sont les plus nombreuses. Après le changement de régime (t0), une majorité de politiques publiques a un impact moyen ou fort (en particulier celles dont l'impact était faible en t-1), on constate aussi une multiplication de politiques publiques : 21 nouvelles, contre 13 mobilisées en t-1. Ainsi en France, il semblerait que l'introduction progressive de politiques publiques aient permis aux acteurs menaçants de conforter leurs droits d'usage des prestations paysagères ou non paysagères.

Pour les cas suisses, avant le changement de régime (t-1), toutes les politiques publiques sont fortes, les plus fréquemment mobilisées sont les politiques d'infrastructure et les politiques foncières (d'aménagement du territoire). Après le changement de régime dans le site du Chasseral, à l'inverse, la majorité des politiques publiques ont un impact faible du fait notamment de l'apparition des politiques de développement touristique. Sur le site d'Aletsch seule une politique forestière est présente. Le rôle conservateur des politiques publiques mobilisées par les acteurs menaçants est dans ce cas moins avéré que dans les cas français.

**Tableau 47 - Occurrences des politiques publiques mobilisées par les usagers menaçants en fonction des cas, de l'impact et la diachronie (Légende : Fa : faible, M : Moyen, Fo : Fort)**

Politiques publiques mobilisés par les usagers menaçants	Brenne						Confluence						Aletsch						Chasseral						Total
	T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0			
	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	
Politique agricole	2													1	1	1									5
Politique forestière																		1					1		2
Politique de développement touristique							1				2			2	3	1									9
Politique d'infrastructure					2	1			1									4							8
Politiques foncière et/ou fiscale				1			2				1			2	1			1	1						9
Politique agri-environnementale				3	2	3	4																		12
Politique de protection naturelle et culturelle				1	1		3			1	1	2		1											10
Politique environnementale																									
Total	2			5	3	5	11			2	1	5		6	5	2	1	6				1			55

### Les politiques publiques mobilisées par les acteurs menacés

Pour ce qui concerne les politiques mobilisées par les acteurs menacés, ici encore un net clivage apparaît entre les cas suisses et français. Pour les cas français toutes les politiques publiques mobilisées ont un impact faible que ce soit avant ou après le changement de régime. En revanche, pour les cas suisses, l'impact des politiques publiques avant le changement de régime (t-1) est majoritairement fort, notamment en ce qui concerne les politiques d'infrastructures et les politiques de protection. Toutefois, la situation est plus contrastée après le changement de régime : si les politiques d'infrastructures et foncières (d'aménagement du territoire) conservent un impact fort, le recours aux politiques de développement touristique et de protection ont un impact plus faible.

**Tableau 48 - Occurrences des politiques publiques mobilisées par les usagers menacés en fonction des cas, de l'impact et la diachronie (Légende : Fa : faible, M : Moyen, Fo : Fort)**

	Brenne						Confluence						Aletsch						Chasseral						Total
	T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0			
Politiques publiques mobilisés par les usagers menacés	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	Fa	M	Fo	
Politique agricole	2												1				1								4
Politique forestière																					1			1	2
Politique de développement touristique									1			2				4									7
Politique d'infrastructure				1		1	1			1				1						4	1			5	15
Politiques foncière et/ou fiscale				1			2				1			1		4			1	1			4		15
Politique agri-environnementale				7	1		4																		12
Politique de protection naturelle et culturelle				1	1		3			1	1	2	2	2	2	1	1		2	2			1		22
Politique environnementale															1										1
Total	2			10	2	1	10		1	2	1	5	3	4	7	6	1	7	5		11				78

Ainsi, les cas analysés montrent que les modes de régulation des rivalités liées aux usages du paysage sont diverses dans la pratique. Les deux types de règles disponibles, les droits de propriétés et d'usages d'une part et les politiques d'exploitation et de protection d'autre part, sont mobilisées de manière indifférenciée selon les cas et les acteurs. Mais si les politiques de protection de la nature sont parmi les plus mobilisées dans les cas étudiés, leur impact apparaît cependant moins effectif que celui des politiques foncières ou d'infrastructure.

### **C. Une régulation d'un nombre croissant d'usages du paysage dans quasi tous les cas étudiés**

On l'a vu, l'étendue mesure la proportion de services paysagers effectivement régulés par rapport à l'ensemble de ceux utilisés dans un périmètre donné. Comme les textes législatifs



font rarement directement référence à un service paysager particulier, l'estimation de l'étendue se fait également en évaluant dans quelle mesure la régulation de l'usage d'une autre ressource a aussi été conçue (indirectement) pour une meilleure gestion des usages paysagers. Une telle estimation repose bien évidemment sur une part d'interprétation de l'analyste.

L'analyse menée dans les quatre cas étudiés permet de mettre en évidence la mise en place progressive d'une régulation des usages du paysage dans toutes les situations étudiées, même si cet accroissement ne conduit qu'à une étendue partielle, c'est-à-dire que tous les services paysagers ou non paysagers ne sont pas régulés.

Pour mener l'analyse comparée de l'étendue du régime dans les cas analysés, il est nécessaire de distinguer entre les cas suisses et les cas français.

#### Une étendue plus élevée dans les cas suisses

Pour ce qui concerne les cas suisses, on peut observer en effet une mise en place progressive d'un régime de régulation des usages du paysage, qui touche de fait un nombre important de services paysagers et non paysagers.

Plus précisément, dans le cas de **Chasseral**, cette étendue de la régulation se manifeste par la mise en place de mesures spécifiques au sein du Parc :

- Régulation de l'usage des voies d'accès par le nouveau plan de circulation qui conduit à fermer certaines routes à la circulation, même si, la fermeture du péage (inconstitutionnel) de la route de Chasseral supprime une tentative qui avait été mise en place par les propriétaires de la route de faire payer les usagers pour les coûts qu'ils occasionnent.
- Régulation de l'usage des chemins de randonnée et des itinéraires à raquettes officiels via la mise en place de nouvelles signalisations qui évitent une fréquentation trop importante des sites sensibles.
- Mise en place d'une nouvelle réserve forestière partielle qui permet aux services cantonaux responsables de mettre en place des mesures de gestion des pâturages boisés.
- En revanche, le plan directeur de Chasseral ne permet pas d'intervenir sur la taille des zones à bâtir puisqu'elles sont situées en dehors de son périmètre. Aucune mesure ne met directement en relation la taille de la zone à bâtir avec la qualité du paysage.

L'augmentation de l'étendue (qui reste néanmoins moyenne dans le cas de Chasseral) passe ainsi par la mise en place de mesure spécifiquement dédiées à réguler les rivalités entre usagers du paysage.

Pour ce qui concerne le cas d'Aletsch, il est nécessaire de distinguer entre le Nord et le Sud de la zone.

Au nord, malgré la reconnaissance UNESCO et le contrat de renoncement à l'exploitation de l'énergie hydraulique, l'étendue n'a pas augmenté et continue d'être moyenne à élevée. La labellisation UNESCO a certes donné une reconnaissance internationale à la région. Dans ce sens, les services esthétiques du paysage sont mieux pris en compte car la pression augmente sur les communes. De même, le contrat signé selon l'ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydroélectrique permet d'améliorer l'usage coordonné des services paysagers. Ces deux textes juridiques limitent donc la marge de manœuvre des communes et affirment le contrôle exercé par Pro Natura et la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage. Malgré tout, les services esthétiques, souffrant de la présence excessive de visiteurs, continuent à être mis en danger par une

absence de gestion des flux de visiteurs. Cela d'autant plus que la labellisation UNESCO est largement utilisée comme argument de marketing, si bien que le nombre de visiteurs estivaux va probablement augmenter.

Sur le flanc sud, l'étendue relative du régime a progressé. Elle peut être qualifiée de *moyenne à élevée (faible* auparavant) dans la mesure où le nombre de services du paysage régulés, agricoles en particulier, a beaucoup augmenté. Ces régulations concernent les points suivants :

- Augmentation du contrôle de l'exploitation de plusieurs services écologiques du paysage. via l'introduction des paiements directs écologiques et leur développement continu jusqu'à aujourd'hui. Depuis l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998, des compensations sont également envisageables pour une meilleure gestion des services esthétiques du paysage.
- Contrôle des zones à bâtir sur les deux communes Bettmeralp et Riederalp.

Toutefois, l'atteinte au service *espace d'utilisation agricole* que représente la déprise agricole n'a toujours pas trouvé de solution satisfaisante, car l'intérêt économique à entretenir certains terrains est trop faible. Les contributions fédérales, qui ont pourtant augmenté, ne compensent pas cet état de fait. Et, comme pour le flanc nord, le service *espace de libre accessibilité* n'est encore pas régulé. Or son utilisation excessive est susceptible de poser problème (vols d'hélicoptères incontrôlés, moutons libres de pâturer n'importe où, promeneurs qui quittent les chemins...).

Les cas suisses montrent ainsi une réelle augmentation de l'étendue du régime liée à une consommation plus visible du paysage, elle-même liée au développement touristique, et qui a amené à une prise en compte plus forte de cette dimension paysagère au travers des politiques sectorielles mises en place et de la restriction de certains droits privés.

#### Une étendue moins grande dans les cas français

Pour les cas français, même si l'on peut constater une progression de l'étendue du régime du paysage celle-ci apparaît moins évidente que dans les cas suisses. On constate ainsi dans les cas étudiés en France, une moins grande prise en compte des services produits par le paysage.

Cette situation est cependant contrastée selon les cas.

Pour ce qui concerne le cas de la **Confluence**, l'étendue du régime de la ressource paysage n'a changée que pour le sous-cas de la protection du patrimoine de Candes-Saint-Martin où, de faible, il est passé à moyen du fait, principalement, de la mise en œuvre de la ZPPAUP et du PLU intercommunal. En devenant plus contraignants, dans la logique insufflée par le PNR (et plus particulièrement par la seconde charte), ces documents ont eu un impact fort sur le paysage urbain : la très forte réduction des zones constructibles associée à des règles d'urbanismes strictes, impliquant un coût supplémentaire pour la rénovation et la construction, ont abouti à une « muséification » du village. L'image de village patrimonial est donc respectée, ce qui en fait un objet touristique valorisable (et valorisé) mais au dépend du dynamisme du village et du renouvellement de la population. Le patrimoine naturel bénéficie dans une moindre mesure de ces mesures réglementaires puisque dans le cas de la ZPPAUP, son efficacité reste effective pour le bâti et non pour les éléments végétaux et agricoles pour lesquels il n'y a qu'une intervention limitée (ce sont surtout des recommandations).

En revanche, l'étendue du régime reste faible pour ce qui concerne la gestion des peupleraies, ce qui renvoie à une situation dans laquelle, bien que la législation ait évolué (exonération des impôts moins importante), la plantation de peupliers reste une pratique intéressante pour les propriétaires et l'impact paysager des peupleraies constitue un problème identifié.

Pour ce qui concerne l'accès au paysage bâti de Candes-Saint-Martin, l'étendue du régime reste à un niveau moyen : la construction d'une infrastructure routière (la déviation) a été suivie de l'aménagement de l'entrée du bourg qui reste d'une efficacité relative pour réguler le flux des automobiles, d'autant plus que la valorisation touristique augmente.

Pour ce qui concerne le site de la **Brenne**, l'étendue de la régulation bien qu'insuffisante atteint un niveau moyen. D'une part les étangs achetés par les associations de protection de la nature ou par les collectivités locales sont réellement protégés des pratiques des chasseurs et pisciculteurs au profit des touristes et protecteurs de la nature. De même, des contractualisations sur les étangs ont été entreprises qui ont permis une prise en compte au moins partielle de la dimension paysagère. Au niveau de l'entretien des prairies, les modes de régulation semble suffisant mais reste fragile du fait du mode contractuel des Mesures agri-environnementales et de la pression toujours plus grande de la chasse au gros gibier, nettement plus rémunératrice pour le propriétaire que l'élevage (faire valoir direct ou fermage). Le succès des différentes contractualisations entre les agriculteurs et l'Etat est réel mais la non pérennité de ce type de mesure tend à relativiser ce constat. Pour ce qui concerne l'accès au paysage de plus en plus d'équipements (chemins balisés, observatoires, etc.) sont mis en place pour ouvrir certains espaces aux touristes et observateurs de la nature. Cependant, les espaces en propriété privée fermée demeurent dominants.

Enfin pour ce qui concerne le bocage du Boischaut, la contractualisation avec les agriculteurs permet de préserver une partie du réseau de haies : la gestion du bocage est prise en compte dans les procédures d'aménagement foncier et les contrats passés entre les agriculteurs et l'Etat. Le PNR s'efforce de mettre au point des plans de gestion. En outre, les habitants prennent de plus en plus part aux procédures d'aménagements fonciers mais celles-ci restent minoritaires sur le terrain d'études.

Ainsi d'une manière générale, le Parc Naturel Régional de la Brenne, par ses actions, a permis une augmentation de l'étendue de la régulation des usages du paysage. Toutefois, l'impact de ces actions reste limité en termes d'étendue des régulations qui se situe à un niveau moyen.

#### **D. Une cohérence substantielle qui reste limitée malgré une bonne cohérence institutionnelle**

Si dans les quatre cas étudié, l'étendue du régime apparaît plus grande en fin de période qu'en début il n'en est pas de même pour ce qui concerne la cohérence. La notion de Cohérence réfère à la compatibilité entre les usages paysagers légitimés par les politiques publiques ou les droits de propriété, mais potentiellement compétitifs. Nous avons distingué entre la *cohérence substantielle* qui mesure la compatibilité des droits d'usages entre eux – étant entendu que ces droits peuvent provenir des politiques publiques, des titres de propriété ou de droits informels –, et la *cohérence institutionnelle* qui rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages.

### Une cohérence substantielle impossible à atteindre

Une comparaison de la *cohérence substantielle* précédant et suivant le changement de régime dans les cas analysés montre que la situation n'a guère évolué ; la cohérence substantielle reste faible à moyenne dans la plupart des cas. Seul le cas d'Aletsch montre un passage à une cohérence moyenne à élevée mais qui reste néanmoins insuffisante. Ce qui dénote d'une incapacité à coordonner les régulations des usages paysagers entre elles. On constate de fait une juxtaposition des règles mobilisables par les usagers de la ressource paysage.

Ainsi par exemple, pour ce qui concerne le cas de **Chasseral**, si la coordination entre les mesures génératrices de trafic et la nécessité de protéger le paysage et la biodiversité a été améliorée dans la mesure où un nouveau balisage des routes et des chemins a été mis en place, en revanche, le goudronnage des chemins, les places de stationnement gratuites, la publicité indirecte du label « Parc », le travail des offices du tourisme continuent à accroître le nombre de visiteurs. De même, la distinction entre routes privées agricoles, routes forestières et routes communales a pu être améliorée dans le périmètre du Plan forestier de Chasseral Nord. Toutefois, toutes les ambiguïtés n'ont pas pu être levées, puisque les routes interdites à la circulation peuvent être utilisées par les bordiers, une catégorie somme toute très large, puisqu'elle englobe tous les usagers des métairies. Enfin la réserve partielle de Chasseral Nord permet de lever certaines incohérences entre politiques agricoles, forestières et de protection de la nature en ce qui concerne la gestion des pâturages boisés. Toutefois, le territoire concerné reste relativement modeste.

Pour ce qui concerne le cas de la **Confluence**, l'analyse du site a montré qu'il persiste plusieurs incohérences dans la gestion des usages du paysage. Ainsi pour ce qui concerne la gestion des peupleraies, les politiques publiques foncières (Document d'urbanisme), touristique (sentier d'interprétation, Loire à vélo), de protection de la nature (Natura 2000) ne sont pas en adéquation. Les documents d'urbanisme restent peu contraignants, la valorisation touristique reste cantonnée au sentier et les mesures de protection de la nature sont dirigées uniquement vers les propriétaires fonciers sans prise en compte des attentes des autres usagers. De même pour ce qui concerne l'accès au paysage bâti, les politiques publiques touristiques engendrent un flux supplémentaire de promeneurs, cyclistes etc. et l'aménagement de la voie principale (politiques publiques de protection) ne permet pas une multiplicité d'usage aisée. La régulation de la cohérence substantielle est par conséquent insuffisante. En revanche, pour ce qui concerne la protection du Patrimoine bâti et naturel de Candes Saint Martin, la ZPPAUP a permis de rationaliser les actions patrimoniales sur le site de Candes-Saint-Martin. Cet outil a été renforcé par la mise en place du PLU intercommunal. Toutefois, même si l'efficacité s'est vérifiée pour la protection du patrimoine, elle engendre une muséification du village et une éviction des autochtones.

Les deux autres cas produisent des situations particulièrement contrastées au regard de la cohérence substantielle.

D'un côté, le site de la **Brenne**, met en exergue une perte de cohérence entre la situation initiale et la situation finale pour ce qui concerne le cas des étangs. Avant le changement de régime, la cohérence entre les règles de gestion et protection des étangs peut être considérée comme forte, dans la mesure où, à cette époque, les principaux usages des étangs sont liés à l'utilisation des ressources primaires (Pisciculture et chasse) qui sont régulés par le droit civil et le régime de la propriété privée. Les politiques publiques en place sont alors cohérentes avec ces droits de propriété et les usages car elles viennent renforcer la pisciculture et donc l'usage des étangs comme base matérielle du paysage. En revanche, la perte d'utilité économique des étangs n'est pas compensée dans la période actuelle par des politiques

paysagères spécifiques, ce qui dénote une incohérence notable. De fait la protection des services du paysage reste difficile en Brenne dans la mesure où il y a un éclatement des politiques publiques d'exploitation et de protection des ressources naturelles. Le statut particulier de la pisciculture au regard des catégories administratives a empêché la mise en place de dispositif contractuel sur les étangs dans le cadre de la procédure Natura 2000. En effet, cette activité n'est pas éligible aux fonds européens ou à leurs compléments nationaux : ni pour les fonds agricoles ni pour les fonds pour la pêche. Aussi l'écart entre la nécessité (objectif) de protéger le paysage et la biodiversité (espèces protégées) et les mesures réellement mises en place (maîtrise foncière sur certain étangs, etc.) est manifeste. Ainsi, et plus généralement, de nombreux services du paysage, définis comme tels dans cette étude, restent mal protégés par la loi, en particulier lorsque cette protection couvre des zones rurales exploitées et/ou en voie de désertification.

Enfin le cas **d'Aletsch** montre une meilleure cohérence substantielle, notamment pour ce qui concerne le flanc nord. Toutefois si le processus de labellisation UNESCO a mis le doigt sur l'importance du paysage en tant que bien commun dont profite toute la région (charte de la Concordia), l'impression demeure néanmoins que les acteurs régionaux profitent plus ou moins directement de la ressource paysage sans pour autant vouloir supporter les contraintes de sa protection. Ainsi si une régulation incitative de l'activité agricole impliquant des services écologiques et culturels existe, elle présente des lacunes par rapport à son applicabilité : les incitations financières se basent sur des textes juridiques très variés, ce qui nuit à l'intelligibilité des procédures ; l'information de la part des autorités a de la peine à passer auprès des agriculteurs ; les services cantonaux disposent d'une grande marge de manœuvre pour décider des critères à respecter lors de la signature de contrats d'entretien, ce qui participe à l'impression d'arbitraire. Il en découle que la régulation des services paysagers peine à être mise en œuvre, alors même que l'intérêt est présent dans la population paysanne. Par ailleurs, le système des incitations laisse les agriculteurs libres de choisir la voie qu'ils jugent être la meilleure. On distingue ainsi deux tendances : celle des agriculteurs Bio qui touchent le maximum d'aides directes, mais dont le rendement est moindre, et celle des agriculteurs intégrés qui misent sur une agriculture plus intensive pour assurer leurs revenus. Ce qui conduit à la poursuite de l'intensification au détriment des services paysagers écologiques et esthétiques, en particulier grâce aux remaniements parcellaires et autres améliorations foncières.

Ainsi et plus généralement, une gestion équilibrée des services du paysage reste difficile à mettre en œuvre dans tous les cas étudiés, car les politiques de protection et d'exploitation des ressources sont disséminées dans des corpus juridiques très variés (différentes lois sectorielles, mais aussi différents niveaux de protection). La vue d'ensemble manque aux différents acteurs qui sont chacun responsables d'une partie seulement des réglementations en œuvre. De nombreux services du paysage sont mal gérés par la loi, en particulier dans les zones habitées.

#### Une cohérence institutionnelle plus évidente

Tous les cas analysés montrent une réelle tentative de mettre en place une coordination institutionnelle entre les acteurs, ce qui accroît potentiellement la cohérence institutionnelle du régime de la ressource paysage.

Ainsi dans le cas **d'Aletsch**, la labellisation UNESCO, a accru le potentiel de coordination entre les acteurs. Les communes dans leur intégralité font partie de la société UNESCO Weltnaturerbe JAB (même si la totalité de leur territoire n'est pas sous protection). L'équipe



directrice dispose donc d'une position idéale pour influencer les différentes politiques communales. A l'avenir, la société UNESCO pourrait devenir un lieu de discussion où se prennent les décisions importantes relatives au paysage de la région. Cela à condition qu'on lui en donne les moyens. En outre, parallèlement à la société UNESCO, une structure de coordination des offices du tourisme communaux a été mise en place à laquelle chaque office participe financièrement. Son rôle est avant tout de promouvoir l'image de la région vis-à-vis de l'extérieur. Elle doit donc vendre le paysage d'Aletsch avec les installations touristiques qui en font partie. Elle dispose d'atouts indéniables pour s'attaquer au problème de la gestion des flux de visiteurs et de l'image du glacier vis-à-vis de l'extérieur. Par une publicité ciblée, des informations précises et un service de conseil efficace, elle pourra aiguiller les visiteurs à tel ou tel endroit en fonction des préférences de chacun.

Dans les trois autres cas, c'est la structure du Parc naturel régional qui a permis d'assurer la cohérence institutionnelle. Le parc de Chasseral, en mobilisant des outils de planification (plan directeur d'aménagement du territoire, plan de circulation, plan forestier de Chasseral Nord, réserve partielle de Chasseral Nord, etc.) a ainsi pu jouer un rôle de régulateur. Toutefois, son rôle est clairement de développer des projets plutôt que d'exécuter à un niveau supracommunal des tâches déléguées par les communes membres. En effet, le parc n'a pas d'influence sur les zones habitées alors que leur aménagement a précisément un impact très important sur la qualité paysagère.

Pour ce qui concerne les cas français, le rôle des Parcs Naturels Régionaux est également important. Le PNR Loire Anjou Touraine dans le cas de la Confluence, permet de faire collaborer deux communes dépendantes de deux départements différents dans un projet commun de limitation du flux routier notamment. Toutefois le PNR est resté en retrait par rapport aux problématiques de gestion des peupleraies. Pour ce qui concerne le parc de la Brenne son action de coordination apparaît particulièrement importante pour ce qui concerne le bocage du Boischaut. Plus largement, la création du parc et la mise en œuvre des chartes ont eu pour effet de permettre une meilleure coordination des acteurs aux intérêts parfois opposés : le PNR est en quelque sorte une plateforme de lancement de projets en faveur d'une plus grande durabilité : Natura 2000, Mesures Agro-environnementales, etc. Tout cela contribue à augmenter la cohérence de la régulation des usages du paysage. Enfin, le parc augmente la « visibilité » de la Brenne, tant du fait de son inscription comme Parc Naturel Régional, que des actions qu'il mène pour le développement du tourisme.

Ainsi si l'on a pu constater l'existence d'une meilleure coordination des acteurs dans les cas étudiés celle-ci reste encore insuffisante et ne conduit pas à une réelle mise en cohérence des actions menées qui impactent les usages du paysage.

## **E. Les trajectoires**

Pour finir, nous avons identifié la trajectoire du régime institutionnel de chaque cas et sous cas, correspond à l'évolution du rapport de l'étendue sur la cohérence dans le temps, c'est-à-dire entre t-1 (avant le changement de régime) et t0 (après le changement de régime). Ces trajectoires sont présentées dans les figures 44 et 45 ci-dessous.

La première information de l'analyse des types de trajectoires entre l'étendue et la cohérence institutionnelle est que pour les 15 sous-cas réalisés, 13 voient s'opérer un changement tandis que 2 conservent le même rapport entre étendue et cohérence.



Plus généralement l'analyse des trajectoires permet de mettre en exergue les corrélations entre composante du régime et intégration du régime.

A cet égard on peut retenir que:

- L'intégration du régime n'est avérée dans aucun des cas, et reste dans tous les cas à un niveau moyen. Ce qui nous conduit à relativiser la capacité du régime institutionnel actuel à réguler les usages du paysage.
- la mobilisation des droits de propriétés tant par les usagers menacés que par les usagers menaçants est associée aux trajectoires ascendantes c'est-à-dire aux niveaux d'intégration les plus importants. La capacité de coordination entre les usagers du paysage relèverait donc plutôt d'une coordination entre les droits privés et moins d'une coordination via l'introduction de politiques publiques. De fait, les politiques publiques les plus mobilisées (agri-environnementales, infrastructures et protection de nature) le sont quelque soit le type de trajectoire : ce qui ne permet pas de mettre en évidence un lien entre intégration du régime et politiques publiques.
- Enfin il apparaît que l'intégration du régime est plus avérée lorsque des services paysagers sont en jeu. La visibilité des prestations paysagères (notamment dans les cas suisses) conduit, dans la pratique, à une plus grande cohérence institutionnelle du régime. En revanche, le degré de cohérence substantielle du régime est plus diversifié, chaque cas restant spécifique en termes d'intégration du régime institutionnel.

**Figure 44 - Fréquences des trajectoires de régimes associant Etendue et cohérence institutionnelle pour les 15 sous-cas réalisés**

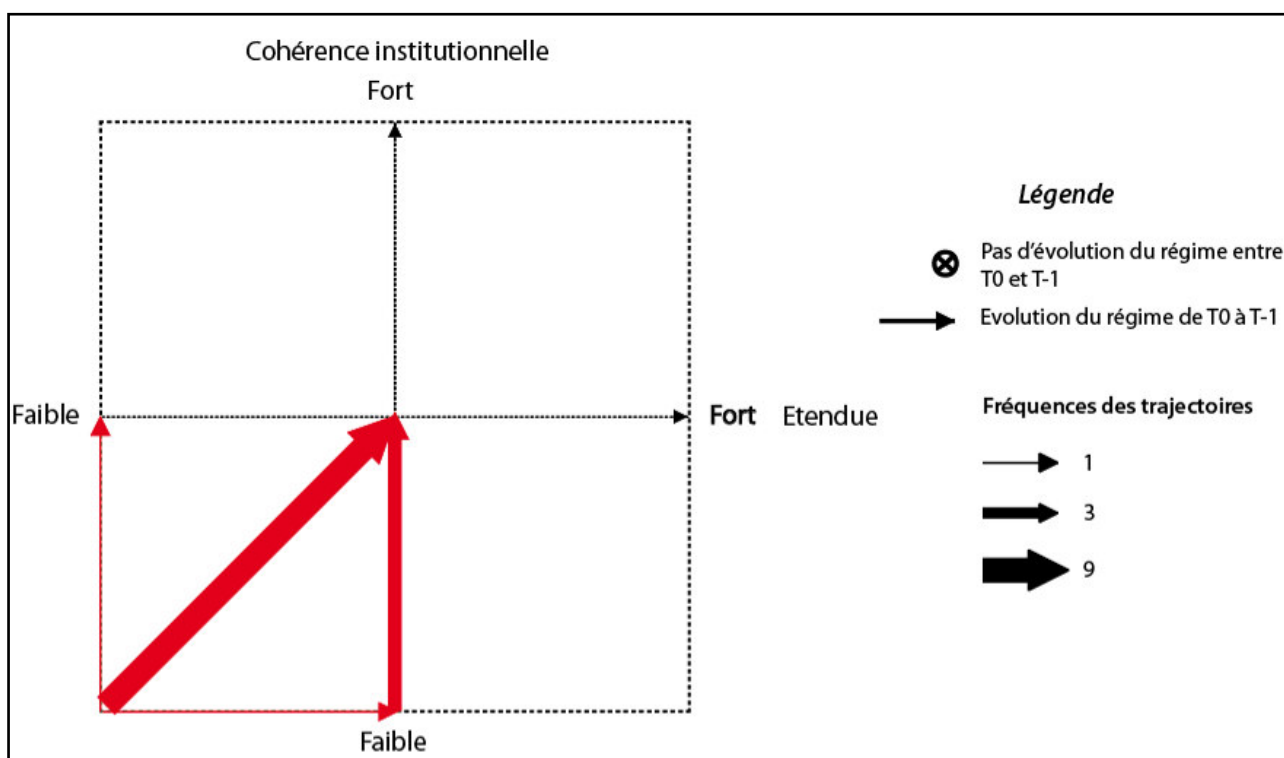
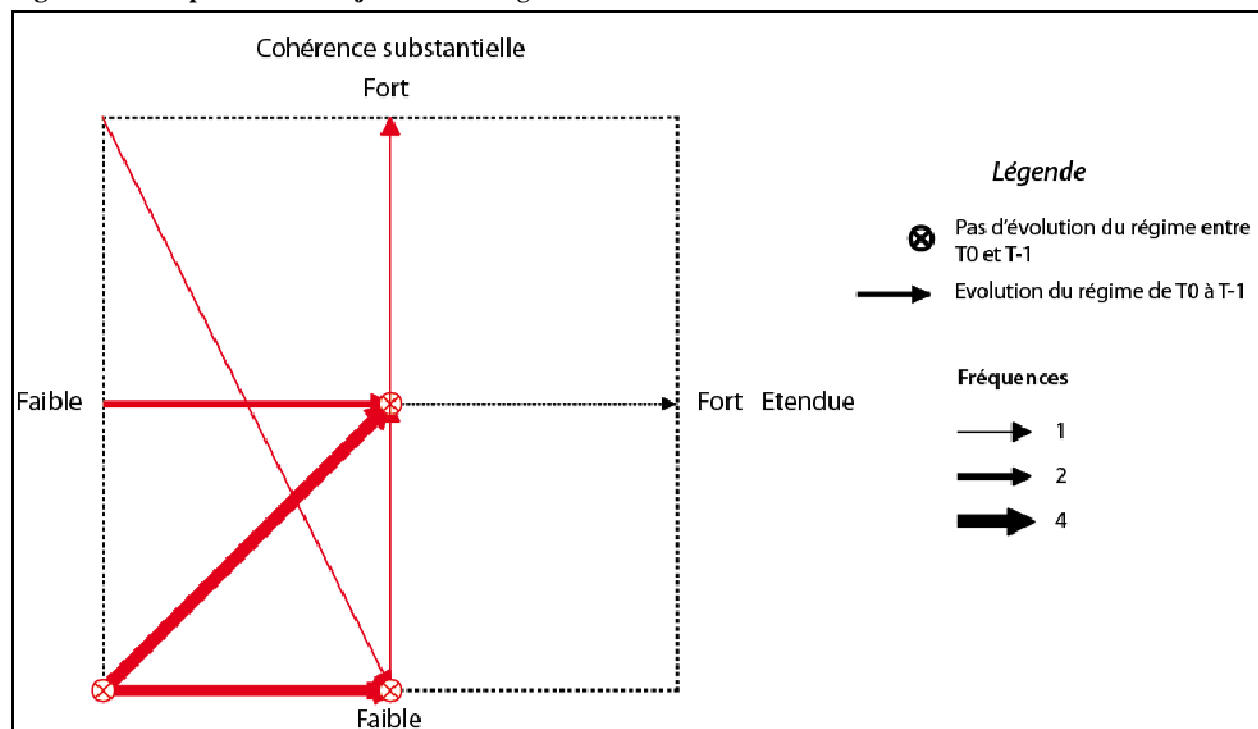


Figure 45 - Fréquences des trajectoires de régimes associant Etendue et cohérence substantielle



## V. Vérification des hypothèses (discussion au regard des hypothèses)

Les hypothèses (Cf. Chapitre 1) de cette recherche ont fait l'objet d'une vérification, à partir des données recueillies sur les quatre sites d'études et de leur traitement. Cette vérification a été réalisée en prenant en compte uniquement les rivalités majeures. Par ailleurs, les hypothèses concernant la cohérence du régime institutionnel ont été vérifiées uniquement au regard de la cohérence substantielle.

### A. Premier groupe d'hypothèses concernant l'étendue

1. L'étendue du régime dépend du type de configuration d'acteurs en rivalité (1 à 36) : plus le nombre d'acteurs externes (allochtones) impliqué est grand, plus la rivalité est difficile à réguler.

Etonnamment, l'hypothèse selon laquelle l'étendue du régime dépend du type de rivalité, qui sous tend que plus il y a d'acteurs allochtones dans les rivalités, plus celle-ci est difficile à réguler, est invalidée (Annexe 6 : Tableau 1b4, Cas (Maj)). En effet, la régulation de l'étendue apparaît moyenne quels que soient les types de rivalités majeures. Il n'y a donc pas de relation entre le nombre d'acteurs externes et le mode de régulation des usages du paysage. L'hypothèse 1 est ainsi invalidée. A noter toutefois que le nombre de biens et services restent dans les cas analysés à un niveau moyen, ce qui montre dans tout les cas de figure une difficulté à réguler les acteurs en rivalité.

2. L'étendue du régime dépend du type de services menacés : plus les services menacés permettent une création de valeur économique, plus la demande pour une régulation est élevée, et donc plus l'étendue est élevée.

Cette hypothèse est validée au regard des occurrences constatées par type d'évolution de l'étendu (Annexe 6 : Tableau 2b9, Cas\_I). Si les services permettant une création de valeur économique (92%) et les autres services (89%) ont une importance similaire pour une étendue moyenne en t0, une part plus importante des services permettant une création de valeur économique suit une évolution positive (79%) par rapport aux autres services (64%) (Tableau 49). Ceci permet de valider l'hypothèse dans l'ensemble.

**Tableau 49 – Services permettant une création de valeur économique et autres services menacés en fonction des types d'évolution de l'étendue observés.**

Evolution de l'étendue		Occurrences et fréquences des types de services menacés		
t-1	t0	Services permettant une création de valeur économique	Autres services	
Type	Faible	Faible	2 (8%)	7 (11%)
	Faible	Moyenne	19 (79%)	41 (64%)
	Moyenne	Moyenne	3 (13%)	16 (25%)
Total		24 (27%)	64 (73%)	88

Les mécanismes de mise en visibilité de l'usage du paysage sur le plan économique apparaissent ainsi relativement moteur de l'augmentation du niveau de régulation.

3. L'étendue du régime dépend du type de règles mobilisées par les acteurs en rivalité On suppose ainsi que l'étendue est d'autant plus élevée que le type de règles mobilisées relève des politiques publiques paysagères ou à incidence paysagère. Cette hypothèse est invalidée

En effet, quels que soient les pays et les études de cas, le recours aux systèmes de propriétés des usagers menacés (43 occurrences au total) et menaçants (47 occurrences au total) est sensiblement identiques en nombre et en type. La propriété publique et le droit d'accès sont les types de droits propriété auxquels font le plus souvent recours les usagers qu'ils soient menaçants ou menacés. L'étendue suit une évolution positive entre t-1 et t0 pour les deux types d'usagers. Ainsi, de manière générale l'étendue est plus élevée lorsque les usagers ont recours au droit.

Dans l'ensemble, les usagers menacés (78 occurrences) ont plus recours aux politiques publiques que les menaçants (55 occurrences) même si proportionnellement ils font appel aux mêmes types de politiques publiques. Globalement, ce sont les politiques de protection de la nature, foncière, d'infrastructure et de développement touristique qui sont les plus prégnantes sur les études de cas (Les politiques agri-environnementales sont propres à la France).

Ainsi compte tenu d'une mobilisation très importante des règles de la propriété privée par les acteurs, l'étendue reste élevée même sans recours aux politiques publiques. On s'aperçoit ainsi que le régime du paysage est finalement plus dépendant des règles de la propriété privée que des règles introduites par les politiques publiques.

## **B. Deuxième groupe d'hypothèses concernant la cohérence**

La cohérence du régime correspond au degré de coordination entre les droits d'usages du paysage et les règles issues des politiques publiques paysagères ou à incidence paysagère. Cette cohérence a été testée pour chaque rivalité identifiée et pour chaque cas.

4. La cohérence du régime dépend du type de configuration d'acteurs en rivalité : la cohérence est d'autant plus élevée que les acteurs en rivalité sont des autochtones. (Annexe 6 : 1b5b, Cas (Maj))

Paradoxalement cette hypothèse est **invalidée** Globalement, la cohérence substantielle est moyenne quels que soient les types de rivalités majeures. On ne constate pas une meilleure cohérence du régime lorsque des acteurs internes à un territoire sont en rivalité.

5. La cohérence du régime dépend du type de services menacés : plus les services menacés permettent une création de valeur économique, plus la concurrence est forte et les stratégies individuelles complexes, et donc plus la cohérence est faible. (Annexe 6 : 2b9, Cas\_S)

Cette hypothèse au regard de l'analyse des données peut être considéré comme validée. Les fréquences entre les services permettant une création de valeur économique et les autres services se valent pour une évolution positive de faible à t-1 à moyenne - forte à t0 (respectivement 46% et 43%). La part des autres services dont la cohérence régresse est par contre plus importante, de même pour la part restant faible à t0. Ainsi même si l'hypothèse apparaît globalement validée, les différences entre les deux types de services apparaissent trop faibles pour tirer une conclusion d'ensemble.

6. La cohérence du régime dépend du type de règles mobilisées par les acteurs en rivalité: la cohérence est d'autant plus élevée qu'une structure de gouvernance paysagère locale émet elle-même des règles relevant des droits de propriété ou des politiques publiques. Cette hypothèse est également invalidée (Annexe 6 : Tableau 2b7 et Tableau Cas\_S ; 2b8, Cas\_S)

Quelques soient les pays et les études de cas, le recours aux systèmes de propriétés par les usagers menacés (43 occurrences au total) et menaçants (47 occurrences au total) est sensiblement identiques en nombre et en type. La propriété publique et le droit d'accès sont les systèmes de propriété auxquels les usagers qu'ils soient menaçants ou menacés ont le plus souvent recours. Tant dans le cas des usagers de services menaçants que dans celui des menacés, l'étendue suit une évolution positive entre t-1 et t0 (faible à moyenne voire forte) respectivement à hauteur de 36 % et 44 %, reste moyenne à 19% et 16% et reste faible à 34% et 28% et régresse à 11% et 12%. Ainsi, de manière générale la cohérence est faible lorsque les usagers ont recours aux droits de propriété.

Dans le cas des usagers menaçants et des usagers menacés, la cohérence suit une évolution positive entre t-1 et t0 respectivement à hauteur de 40 % et 34%, reste moyenne à 20% et 28%, reste faible à 34% et 32% et régresse à 7% et 5%. Ainsi, de même que pour le droit, de manière générale la cohérence est faible lorsque les usagers ont recours aux politiques publiques. Plus généralement, que les usagers menaçants ou menacés aient recours au droit ou aux politiques publiques, la cohérence du régime n'est pas plus importante et reste faible dans tous les cas. Ce qui invalide l'hypothèse. Malgré l'existence d'un changement de régime constaté dans les études de cas, lié en partie à l'émergence d'une structure de gouvernance

paysagère locale (notamment Parc naturel) on ne constate pas une réelle amélioration sur le plan de la cohérence, même si l'étendue du régime est quant à elle plus élevée.

### C. Hypothèse sur la gouvernance

Enfin, dans le cadre de cette recherche nous avons émis l'hypothèse que la coordination entre les acteurs internes au périmètre du paysage considéré – par exemple les fournisseurs de produits du terroir, les hôteliers, les « paysagistes » – n'était pas suffisante pour améliorer l'intégration du régime de régulation. Seule l'implication des acteurs usagers externes au paysage considéré – c'est-à-dire les observateurs, les voyageurs et les fournisseurs de chemin, etc. – pouvait garantir un régime du paysage intégré permettant de réguler les rivalités d'usage.

L'analyse des cas ne nous a pas permis de constater une réelle intégration des usagers externes au sein des institutions locales pesant sur le régime du paysage dans les localités retenues, sauf dans le cas d'Aletsch pour lequel la mise en visibilité de la ressource paysage en tant que tel a conduit à un portage d'intérêts des usagers du paysage. Cette configuration donne effectivement un rôle de régulateur aux acteurs porteurs de ces intérêts, qui sont amenés à assurer une régulation d'un nombre plus important de biens et services paysagers. Toutefois, même dans ce cas, la cohérence du régime, c'est-à-dire entre ces différentes régulations, n'est pas complètement avérée. Pour les autres cas, les analyses menées ont permis de mettre en évidence le rôle régulateur mais insuffisant voire impossible à tenir de l'acteur Parc naturel régional...

A l'issue de cette analyse comparative on retiendra que le régime institutionnel de la ressource paysage apparaît dans les cas analysés comme inachevé. Si des règles sont mobilisables par différents observateurs du paysage, elles restent peu coordonnées entre elles, les usages du paysage ne faisant donc pas l'objet d'une régulation à part entière.

## **Conclusion**

A l'issue de ce travail on rappellera les objectifs poursuivis que l'on mettra en regard des résultats obtenus.

Le point de départ de notre réflexion était une interrogation sur les moyens mis en œuvre par les différents acteurs pour s'approprier les services paysagers. Partant d'une approche du paysage en tant que ressource, notre ambition initiale était d'analyser les modalités de régulation des usages de cette ressource et d'en tester l'efficacité en termes de régulation de rivalités d'usage du paysage.

Nous avons mené des analyses des règles associées aux usages de la ressource paysage tant à une échelle nationale qu'à l'échelle de quatre zones d'étude. Pour identifier les règles potentielles et celles mobilisées effectivement dans les cas retenus, nous avons mobilisé les catégories mises au point précédemment par l'équipe suisse de notre projet.

Il s'agit notamment de:

- *La notion de services paysagers* : une typologie des services paysagers, produite dans un précédent travail mené par l'équipe suisse a été utilisée. Trois types de services paysagers ont été identifiés, fondés sur les dimensions privilégiées par l'observateur du paysage : une dimension esthétiques du paysage, une dimension socio-économique et culturelle du paysage et enfin une dimension écologique du paysage. Au total 20 services paysagers ont été retenus répartis selon ces trois types.
- *La notion de rivalités paysagères* : une typologie des rivalités potentielles entre trois catégories d'acteurs associés à la ressource paysagère (utilisateurs des ressources fondamentales composant le paysage, fournisseurs de services paysagers et observateurs/consommateurs de paysage) a ainsi été utilisée pour caractériser les rivalités en jeu dans les cas d'étude.
- *La notion d'acteur menacé/menaçant* : nous avons identifié deux types d'acteurs ceux subissant une atteinte dans leur usage d'un service paysager (acteur menacé) et ceux portant atteinte (plus ou moins volontairement) à l'usage d'un service paysagers (acteur menaçant).

Enfin les règles identifiées relatives à l'usage du paysage et des services paysagers ont été réparties en deux types : les règles relevant du droit civil régulant l'usage des ressources fondamentales composant le paysage d'un côté. Les politiques publiques paysagères ou ayant une incidence sur le paysage d'autre part.

A l'issue du travail mené, la pertinence de recourir à la notion de ressource paysagère pour identifier les rivalités entre usagers du paysage et les modalités de gestion à l'œuvre apparaît forte : l'application à des cas français de la démarche en terme de régime institutionnel de ressources naturelles a été concluante. Elle a permis d'identifier l'effectivité comme les carences des différentes règles mobilisées par les usagers des ressources fondamentales et par les usagers des biens et services paysagers.



L'analyse du régime national a ainsi permis de mettre en exergue un certain nombre de règles mobilisables par les usagers des biens et services paysagers qui n'étaient pas aussi évidentes de prime abord. Ainsi cette approche a permis de rappeler et de concrétiser le rôle des droits de propriété et d'usage des ressources fondamentales dans chaque pays pour l'accès aux ressources paysagères.

A cet égard deux conclusions principales peuvent être retenues :

- L'importance de l'usage du paysage approprié via la propriété foncière individuelle, collective ou publique dans les deux pays étudiés.
- L'importance du droit d'accès via les chemins publics et les chemins privés qui repose sur des règles spécifiques dans chacun des pays : un droit d'accès aux forêts et pâturages garanti par le Code civil en Suisse, un droit de se clore et de disposer de son bien permettant un accès autorisé, toléré ou encadré en France.

L'analyse du régime national a également permis de mettre en exergue l'existence d'instruments de politique publique paysagère en France alors que ceux-ci apparaissent moins formalisés en Suisse. Toutefois, sur la base des études de cas on constate que cette différence ne conduit pas, dans les faits, à une meilleure coordination des usages des biens et services paysagers dans les cas français. A l'inverse on constate une meilleure prise en compte plus indirecte du paysage en Suisse via notamment la capacité d'indemnisation des servitudes réglementaires. Toutefois les études de cas n'ont pas confirmé l'impact de cette règle spécifique en Suisse.

Plus généralement il ressort de l'analyse des régimes nationaux que la cohérence entre l'ensemble de ces règles juridiques et des politiques publiques liées au paysage n'est pas réellement instituée dans aucun des deux pays. La capacité des règles nationales existantes à donner lieu à des régimes institutionnels territoriaux cohérents apparaît donc a priori faible.

De fait, il ressort des études de cas menées que ces rivalités sont nombreuses, qu'elles sont principalement liées à l'utilisation des ressources fondamentales qui composent ou fondent le paysage (sol, forêt, bâti, etc.) qui entrent en rivalité avec les observateurs/consommateurs de la ressource paysage. A noter toutefois, l'existence d'un cas extrême représenté par le cas d'Aletsch, zone très touristique qui fait l'objet d'un accès organisé au paysage via des fournisseurs d'accès, qui sont eux-mêmes sources de rivalités particulières avec d'autres usagers du paysage (visiteurs).

Plus généralement on ne constate dans aucun de nos cas, pourtant choisis a priori pour cela, une réelle cohérence du régime de la ressource paysagère.

Cependant on a pu mettre en évidence plusieurs éléments.

Tout d'abord l'existence de multiples types de rivalités en acte dans les cas retenus. Finalement les usages et les usagers des biens et services du paysage sont nombreux et divers dans les cas retenus. Les services paysagers les plus mobilisés par les usagers sont ceux liés à l'esthétique et à l'écologie dans les deux pays. La dimension socio-économique de la ressource paysagère reste de fait encore peu visible dans les cas analysés.

D'autre part la mobilisation des règles du droit civil (droits de propriété et d'usages liés au foncier principalement) est avérée tant pour les usagers des ressources fondamentales (ce à

quoi l'on pouvait s'attendre) mais également pour les usagers des biens et services paysagers (ce qui apparaît plus nouveau). Finalement les usages des biens et services paysagers bénéficient, dans la pratique, de ce support juridique, plus ou moins efficace selon les cas. Les politiques publiques semblent jouer dans les faits un rôle finalement peu effectif dans la régulation des rivalités existantes.

D'un point de vue méthodologique, l'approche « quali-quantitative » mise en œuvre dans ce travail pour l'analyse des cas nous a permis de fonder nos conclusions sur un niveau de généralité plus important. Certes les cas choisis ne sont pas à proprement représentatifs de situations nationales. Ils ont été choisis pour permettre de travailler sur une variété de situations. Les conclusions que l'on peut tirer de leur analyse ne sont valables que pour ces cas mais permettent néanmoins d'infirmer ou de confirmer certaines hypothèses qui ont guidées l'ensemble du travail de terrain.

Pour finir nous aborderons, les questionnements qui restent encore ouverts à l'issue de ce travail. En effet, l'analyse menée nous conduit à émettre de nouvelles interrogations concernant la durabilité du paysage et des ressources naturelles.

Ainsi nous avons pu constater que le paysage n'est pas (encore) considéré dans la pratique comme une ressource dont la consommation doit être régulée. Ni le cadre législatif et réglementaire ni les politiques publiques en place n'abordent le paysage comme une ressource dont il convient de réguler les usages, même si un nombre croissant de services paysagers apparaissent régulés en théorie comme en pratique. L'analyse menée a montré le décalage encore important entre les régulations en action et les régulations qui seraient nécessaires pour garantir la durabilité des usages du paysage. Certes les composantes nationales et locales du régime institutionnel de la ressource paysage se sont progressivement construit dans les deux pays, au cours du temps, mais sans atteindre un niveau effectif.

Mais on peut également se demander si cette approche en termes d'usage du paysage ne serait pas adaptée qu'aux seules situations de concurrence forte entre des observateurs du paysage. La régulation des usages du paysage renvoie en effet à la notion de sur-consommation du paysage. C'est d'ailleurs le cas rencontré dans les études menées en Suisse et notamment dans le cas d'Aletsch. En revanche pour ce qui concerne la France, nous avons constaté que le plus grand nombre de rivalités rencontrées est principalement entre les producteurs de paysage et les consommateurs des prestations paysagères et non pas entre fournisseurs et consommateurs du paysage ou entre consommateurs. Ce type d'approche apparaît, de ce fait, moins pertinent pour analyser la régulation de ce type de rivalités.

Enfin, l'approche en termes d'usages de la ressource paysage conduit à considérer avec sérieux les droits des observateurs du paysage. Ces droits sont actuellement mobilisés de façon plus ou moins chaotique par les usagers des diverses prestations paysagères. Une telle approche, si elle était consacrée dans la pratique, ferait aussi courir le risque d'une trop grande muséification du paysage, risque que nous avons identifié dans le cas de Candes St Martin. Or le paysage est par nature évolutif, et sa vitalité est aussi liée à sa capacité de transformation. Considérer le paysage comme objet de consommation, permet certes d'identifier les multiples usages du paysage et d'identifier les lacunes en termes de régulation de ces usages. Mais cela ne dit rien sur le type de paysage à conserver ou préserver. Ainsi par exemple, il est possible que l'implantation d'une centrale nucléaire, tout en menaçant les usages du paysage liés à la perception du paysage comme espace de nature et de détente par exemple, soit à l'origine d'autres usages du paysage, perçu comme support d'infrastructure et de réseau pour les

touristes qui viennent apprécier les prouesses techniques et/ou architecturales de ces centrales. L'approche retenue en termes de rivalités ne permet pas de pondérer les usages les uns par rapport aux autres. Plus généralement, en se concentrant sur les rivalités entre usagers de ressources paysagères ou naturelles, l'approche proposée sur-dimensionne l'intérêt paysager du territoire : la volonté de réguler les usages du paysage peut ainsi être à l'origine de distorsion des usages des autres ressources naturelles ou culturelles : la durabilité de l'usage du paysage peut-elle passer par la non durabilité de l'usage des autres ressources bases matérielles du paysage ?

## **Bibliographie**

- ADAMINA, MARCO (1982). Die Bewertung der visuellen Qualität der Landschaft, dargestellt am Beispiel des Aletschgebietes. Travail de diplôme. Université de Berne.
- ALBRECHT Laudo 1999. Aletsch, le paysage raconté. Viège : Rotten Verlag
- ANTOINE A., Le paysage de l'historien. Archéologie des bocages de l'ouest de la France à l'époque moderne, Presses universitaires de Rennes, 2002, 344 p.
- ARNOLD, PETER (1961). Licht und Schatten in den 10 Gemeinden von Östlich-Raron. Aus der Geschichte eines Zenden. Selbstverlag, Mörel.
- ASSIER-ANDRIEU L. (Ed.), 1990, Une France Coutumière, Enquêtes sur les « usages locaux » et leur codification (XIXe-XXe siècles), Edition du CNRS, Paris
- BASSIN A., FALLOT PH., ROTHENBÜHLER A., KÄNZIG U. 2001. Plan directeur Chasseral. Rapport explicatif. Associations régionales Jura-Bienne et Centre-Jura.
- BACHOUD L. JACOB P. TOULIER B., Patrimoine culturel bâti et paysager : classement, conservation, valorisation, Paris : Dalloz, 2002.
- BAUDRY J. et al, De la haie aux bocages, Organisation, dynamique et gestion, INRA éditions, Paris, 2003, 435 p.
- BELLWALD, S., GRAF, H., 1985, Der Wald im Aletschgebiet: Zustand und Entwicklungstendenzen. Schlussbericht Nr. 17 zum Schweizerischen MAB-Programm.
- BENARROUS, R., & DUMEIGE, B., 2007, Le parc naturel régional de la Brenne: Au cœur d'une zone humide d'importance internationale. In Pour une gestion durable des zones humides : l'exemple des parcs naturels régionaux (Vol. 10, pp.127-142). Revue Aestuarina.
- BERCHTEN F. & RICKENBACHER D.A., 2003, Wirkungskontrolle BLN, Teilaktualisierung der Ersterhebung (WK-BLN). Schlussbericht im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) des Bundes. Reinach, Hintermann & Weber.
- BERQUE A., 1990, Médiante, de milieux en paysages. Montpellier, Reclus.
- BISANG K., NAHRATH S. & Thorens A., 2001, Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage (1870-2000). Working paper de l'idheap. Chavannes-près-Renens, IDHEAP, UER Politiques publiques et environnement.
- BONNEFOND Mathieu, 2009, Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique. Analyse des cas de la Brenne et du bassin du Tepalcatepec, Thèse de Doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2009.
- BRAHIER A., CUCHE F., ROTHENBÜHLER A., VIVONE M., VOGELSPERGER F., 2007. Parc Régional Chasseral, étude de faisabilité. Juin 2007. Parc Régional Chasseral, St-Imier.
- BROMLEY D.W. (1995). Handbook of environmental economics. Oxford, Blackwell.
- BROSSARD J.P., Organisation territoriale du Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine, pertinence et adaptabilité du modèle « réseau de villes », dossier d'intention, mémoire de stage de fin d'études maîtrise sciences et techniques du CESA, Tours, juillet 1993.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK UND BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL), 1999. Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Materialien für ein Indikatorensystem, Neuchâtel.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK, BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL) UND BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG, 2002. Einblick in MONET – das Schweizer Monitoringsystem, Neuenburg.

BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL), 1999. Wie nachhaltig ist die Schweizer Forstpolitik. Schriftenreihe Umwelt Nr. 313, Bern.

BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL), 2002. Landschaft 2020, Analyse und Trends. Grundlagen zum Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft, Bern (in Vorbereitung).

CLIVAZ, Christophe. 2000, Écologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Cahier de l'IDHEAP, No 186. Chavannes-près-Renens

CONSEIL-EXECUTIF DU CANTON DE BERNE, 2006. RAPPORT SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 2006. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil, Août 2006. OACOT, Berne.

DEPARTEMENT DE GESTION DU TERRITOIRE (2007). Projet d'agglomération RUN. Volet « Transports et urbanisation ». Rapport du 13 décembre 2007. République et canton de Neuchâtel.

DER BUND (1989). Im Oberwallis neue Bauzone trotz leeren Fremdenbetten? Von Evelyn Kobelt. 28.7.89

DUCOR P. (2003). L'accès aux ressources génétiques en droit suisse. Cahier de l'environnement. No 359. Berne, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

DOUSSAN Isabelle et DUBOIS Jérôme (Eds), 2007, Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne, La Documentation française.

EGGER, MARK (1985). 1000 Betten in Oberried. Tagebuch einer umstrittenen Einzonung im Aletschgebiet. Travail de diplôme. Université de Berne.

FROMAGEAU, CAMPROUX-DUFFRENE et DUROUSSEAU (eds), 2007, La protection de la nature, 30 ans après la loi du 10 juillet 1976, Presse Universitaire de Strasbourg, Collections de l'Université Robert Schuman • Centre de droit de l'environnement.

GERBER Jean David, 2005, Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage Une analyse comparée de trois cas alpins, Thèse de doctorat IDHEAP, Lausanne

GERBER J.-D., 2006. – Structure de gestion des rivalités d'usage du paysage. Une analyse comparée de trois cas alpins. *Écologie & Société*, n°21, Rüegger, Zurich.

GLOBAL TRAIL 2004/2005. Itinéraires de raquettes balisés en Suisse.

GRAHAM J., AMOS B. & PLUMPTRE T., 2003, Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. Ottawa, Ontario, Institute On Governance (IOG).

GROUPE DE TRAVAIL « DANGERS NATURELS » DU CANTON DE BERNE. 2002. Dangers naturels sur les chemins et sentiers pédestres. Responsabilités et tâches des communes. Office des ponts et chaussées du canton de Berne.

GRÜNENFELDER, Thomas. 1997. Les forêts en mains paysannes: un capital, un matériau noble et des emplois assurés. Magazine Environnement, OFEN.

HABERL H., SCHANDL H., 1999. Indicators of sustainable land use: concepts for the analysis of society-nature interrelations and implications for sustainable development. *Environment, Management and Health* 10/3 177-190.

HÄBERLI R., GESSLER R., GROSSENBACHER-MANSUY W., LEHMANN POLLHEIMER D., 2002. Vision Lebensqualität – nachhaltige Entwicklung, ökologisch notwendig, wirtschaftlich klug, gesellschaftlich möglich. Synthesebericht des Schwerpunktprogramms Umwelt Schweiz, vdf, Zürich.

ISELIN G., 2001. Kriterien und Indikatoren zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Landschaftsentwicklung. Grundlagen zum Projekt Landschaft 2020 des BUWAL, Grundlagen und Materialien 01/2, ETH Zürich

JOLY Renaud. 1999. L'image de Chasseral. Réflexions sur un projet de valorisation de ce massif. *Intervalles, Revue culturelle du Jura bernois et de Bienne*, No 54, pp. 9-28.

JUD H. (1987). Petite introduction à la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octobre 1985. *Cahier de l'Association Droits du piéton*. No 10. Neuchâtel et Zürich, Association Droits du piéton.

KISSLING-Näf I. & VARONE F., 2000, Historical Analysis of Institutional Resource Regimes in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Water, Soil, Air and Landscape. Working paper presented at the 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP) "Crafting Sustainable Commons in the New Millennium". Bloomington.

KNOEPFEL, P., KISSLING-NÄF I. und VARONE F. (Hrsg.), 2001, Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich. Helbing & Lichtenhahn, Basel.

KNOEPFEL P., LARRUE C. & VARONE F., 2001, Analyse et pilotage des politiques publiques. Genève, Helbing et Lichtenhahn.

KÜPFER, IRENE (1995). Die Erholungsnutzung im Naturschutzreservat Aletschwald. Situationsanalyse für die Sommersaison 1994 und Vergleich mit 1978. Travail de diplôme. Zurich.

KÜTTEL, MEINRAD (2000). Proposition d'inscription du bien Jungfrau–Aletsch–Bietschhorn sur la liste du patrimoine mondial. Berne : OFEFP.

LE FLOCH S., TERRASSON D. - Entre agriculture et forêt, des enjeux majeurs pour un arbre ordinaire : le peuplier, *Annales de géographie (Revue)*, p.603-614, 1999.

LE FLOCH S., TERRASSON D., Enjeux écologiques et sociaux autour d'un paysage rural : le développement de la populiculture dans les Basses Vallées Angevines, *Natures Sciences Sociétés*, p.129-143, 1995.

LEIMBACHER J. (2001). Inventaires fédéraux : importance des inventaires fédéraux de protection de la nature et du paysage et leur application dans l'aménagement du territoire. Mémoire. No 71. Berne, Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN).

LUGINBUHL Y., 2004, Programme de recherche Politiques publiques et paysages: analyse, évaluation comparaison, synthèse des résultats scientifiques, MEDD, CEMAGREF ([www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr))

MAAG, SANDRA, NÖSBERGER, JOSEF, LÜSCHER, ANDREAS (2001). Mögliche Folgen einer Bewirtschaftungsaufgabe von Wiesen und Weiden im Berggebiet. Zürich : Primalp, ETHZ.



- MARGOT, LOUIS (1996). L'activité de la CFNP de 1967 à 1996. *Natur und Mensch* 5: 1996.
- MARGOT, LOUIS (1996). Touristische Einrichtungen in den Alpen. *Natur und Mensch* 5: 1996.
- MATTIG, FRANZ, ZEITER, HANS-PETER (1984). Der touristische Wachstumsprozess im MAB-Testgebiet Aletsch, seine räumliche Ausprägung und seine Auswirkung auf Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Gemeindefinanzen. Fiesch: Selbstverlag.
- MEESSEN, HEINO & LUDER, PETER (1987). Landschaftskonzept Aletsch : Umsetzung von Ergebnissen der MAB-Forschung Aletsch zu einem flächendeckenden und nutzungsbezogenen Landschaftskonzept. Fachbeitrag zum Schweizerischen MAB-Programm, Nr 25. Bern: Bundesamt für Umweltschutz, Bibliothek, 1987
- MESSERLI, PAUL (1989). Mensch und natur im alpinen Lebensraum. Risiken, Chancen, Perspektiven. Zentrale Erkenntnisse aus dem schweizerischen MAB-Programm. Bern: Verlag Paul Haupt.
- MICHEL Charlotte, L'accès du public aux espaces naturels, agricoles et forestiers et l'exercice du droit de propriété : des équilibres à gérer, Thèse de doctorat ENGREF.
- MIRIEU DE LABARRE E. Plaidoyer pour un nouveau régime des abords. In Audrerie D. & Prieur M. (Dir.) Les monuments historiques, un nouvel enjeu ? (pp. 11-62). Paris : l'Harmattan, 2004.
- MONTAGNER S., Politique de valorisation du patrimoine naturel de la région Centre, Réflexions sur le patrimoine naturel du Boischaut Sud, *Indre Nature*, novembre 2006, 125 p.
- MORAND-DEVILLER J. Les procédures spécifiques de protection du patrimoine culturel. In Jegouzo Y. *Droit du patrimoine culturel immobilier* (pp. 67-80). Paris : Economica, 1985
- NAHRATH S., 2003, La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990. Lausanne, Université de lausanne.
- NEFF, CHRISTINE (2001). Die Jungfrau–Aletsch–Bietschhorn-Region auf dem Weg hin zu einem Weltnaturerbe der UNESCO. *Natur und Mensch* 2: 2001.
- OECD, 1994. Environmental indicators, core set – indicateurs d'environnement, corps central de l'OCDE. OECD, Paris.
- OFFICE DE LA STATISTIQUE DU CANTON DU VALAIS (2002). Le Valais en chiffres. Sion : Office de la statistique du canton du Valais.
- OSTROM E. (1990). *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PELET, P. (1978). Zur Erholungsnutzung im Naturschutzgebiet Aletschwald. Beitrag zu einer sozialgeographischen Besucheranalyse in einem Naturschutzgebiet. Travail de diplôme, Bâle.
- PELLAS J.R. La fiscalité du patrimoine culturel. Paris : LGDJ (2003).
- POINTEREAU P., Les haies, évolution du linéaire en France depuis quarante ans, *Le Courrier de l'environnement* n°46, juin 2002.
- RODEWALD R., KNOEPFEL P., ARNOLD M., GERBER J.-D., KUMMLI-GONZALEZ I. MAUCH C. (2002). NFP 48: Konkretes Vorgehen für die Analyse der institutionellen Regime der

Landschaft und ihrer Auswirkungen (Methodenpapier 25.11.2002). Chavannes-près-Renens, Non publié.

RODEWALD R. & KNOEPFEL P. (Hrsg.), 2005. Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage. Zurich: Rüegger (série Ecologie & Société, vol. 20).

RODEWALD R., 1999. Sehnsucht Landschaft , Landschaftsgestaltung unter ästhetischem Gesichtspunkt, Zürich.

RUPPEN B., SCHÜPBACH U. & WIESMANN U. (2004). Medienmitteilung 9.3.2004: Das Internet für die gemeinsame Zielformulierung nutzen. Naters, Managementzentrum UNESCO Weltnaturerbe.

RZ OBERWALLIS (2000). Ringen um Bezirksnamen. Von Waldemar Schön. 6.10.2000.

RZ OBERWALLIS (2002). Brisanter Finanzpoker um Unterstützungshilfe. Von Walter Bellwald. 28.11.2002.

RZ OBERWALLIS (2003). Spezialbrot mit Aletsch-Charakter. 26.6.2003.

RZ OBERWALLIS (2003). UNESCO-Label füllt nicht von heute auf morgen die Fremdenbetten. Von German Escher und Ruth Seeholzer. 17.4.03.

SCHAFRANSKI F., 1996. Landschaftsästhetik und räumliche Planung. Theoretische Herleitung und exemplarische Anwendung eines Analyseansatzes als Beitrag zur Aufstellung von landschaftsästhetischen Konzepten in der Landschaftsplanung. Universität Kaiserlautern.

SCHAMA S., 1996. Der Traum der Wildnis: Natur als Imagination, München.

SCYBOZ, Georges & GILLIERON Pierre-Robert (1999). Code civil suisse et code des obligations annotés. Lausanne

STEINAUER, Paul-Henri (1994). Les droits réels. Tome 2. Berne : Staempfli

STREMLOW M., 1998. Die Alpen aus der Untersicht – von der Verheissung der nahen Fremde zur Sportarena: Kontinuität und Wandel von Alpenbildern seit 1700, Bern.

TAGES ANZEIGER MAGAZIN (1978). Zwei Nachbarn stellen die Frage nach der Existenz, aber gegensätzlich. Von Rodolf Schilling.

TROTIGNON E, Le bocage du Boischaut Sud: deux siècles d'histoire, les cahiers du paysage, Éditions Champ Vallon, 2004.

TROTIGNON Elisabeth et TROTIGNON Jacques, 2007, *La Brenne, La nature en héritage*, Ed. Alan Sutton

UMWELTBUNDESAMT DEUTSCHLAND (UBA), 2000. Die Umweltqualitätsziele für die Alpen. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Bergebietsspezifische Umweltqualitätsziele“ der Alpenkonvention, Berlin.

UMWELTBUNDESAMT DEUTSCHLAND (UBA), 2002. Berggebietsspezifische Umweltqualitätsziele. vorläufiger Abschlussbericht der Arbeitsgruppe, Berlin.

VAN MANSVELT J.D., VAN DER LUBBE M.J., 1999. Checklist for sustainable landscape management : final report of the EU concerted action AIR3-CT93-1210: The landscape and nature production capacity of organic/sustainable types of agriculture, granted by The European Commission, DG VI, Department of Rural Development, Amsterdam.

VOGELSPERGER F., ROTHENBÜHLER A., BRAHIER A., 2006. Étude de faisabilité. Version provisoire pour la consultation des communes. Novembre 2006. Parc Régional Chasseral, St-Imier.

VOGELSPERGER F., ROTHENBÜHLER A., BRAHIER A., 2008. Parc Régional Chasseral, étude de projet. Janvier 2008. Parc Régional Chasseral, St-Imier.

WALLISER BOTE (1989). Bleibt dir Raumplanung toter Buchstabe? 25.7.89

WRBKA T., SZERENCSEITS E. UND KISS A., 1999. Die Landschaftsstruktur – ein aussagekräftiges und rasch verfügbares Indikatorenset zur Dokumentation der Umweltsituation in Österreich. In: Götz, B. (Hrsg.) Umweltindikatoren für Österreich - Regionale und nationale Maßzahlen zur Dokumentation der Umweltsituation auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung. Tagungsbericht BD. 26 (CP-026) der Umweltbundesamt GMBH, Wien, 78-87.

ZURSCHMITTEN, Klaus (2002). Grundlagenbericht zur Fusion der Gemeinden Goppisberg, Greich und Ried-Mörel Vikuna Finanzplanung AG, September 2002

# Table des illustrations

Tableau 1 : les éléments centraux d'un RIRN (Nahrath, 2003 : 36)	10
Tableau 2 - Les services paysagers (d'après Rodewald et al., 2004, Gerber, 2005).	18
Tableau 3 - Type de configuration d'acteurs en rivalité.	24
Tableau 4 - Les sites d'étude.	31
Tableau 5 - Composition et organisation de l'équipe Suisse : IDHEAP	34
Tableau 6 - Composition et organisation de l'équipe Française	34
Tableau 7 – Régulation du paysage	37
Tableau 8 - Droits de propriété et d'usage et organisation administrative en France et en Suisse.	38
Tableau 9 - Politiques publiques paysagères et organisation administrative en France et en Suisse.	39
Tableau 10 – Droit de propriété et paysage	50
Tableau 11 – Politiques paysagères en France et en Suisse	52
Tableau 12 – Représentation chronologique de l'évolution du système régulateur (SR) en fonction des quatre phases de développement des politiques publiques (PP). Les éléments des politiques publiques influençant de manière significative le système régulateur sont mis en évidence dans la 3 <sup>e</sup> colonne. Abréviations : accès (A), propriété intellectuelle (PI), propriété foncière (PF)	57
Tableau 13 – Représentation chronologique de l'évolution du système régulateur (SR) en fonction des quatre phases de développement des politiques publiques (PP). Les éléments des politiques publiques influençant de manière significative le système régulateur sont mis en évidence dans la 3 <sup>e</sup> colonne. Abréviations : accès (A), propriété intellectuelle (PI), propriété foncière (PF)	58
Tableau 14 - Étendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en $t_1$	81
Tableau 15 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en $t-1$	82
Tableau 16 - Étendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en $t_0$	93
Tableau 17 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en $t_0$	94
Tableau 18 – Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en $t_1$ et $t_0$	94
Tableau 19 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du Chasseral en $t_1$ et $t_0$	95
Tableau 20 – Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en $t-1$	115
Tableau 21 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en $t-1$	118
Tableau 22 – Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en $t_0$	127
Tableau 23 - Cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en $t_0$	129
Tableau 24 - Cohérence et étendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas du site d'Aletsch en $t-1$ et $t_0$	134
Tableau 25 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas	148
Tableau 26 - Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas	149
Tableau 27 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas	159
Tableau 28 - Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas	160
Tableau 29 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des trois sous-cas en $T_1$ et $T_0$	161
Tableau 30 - Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des trois sous-cas en $T_1$ et en $T_0$	162
Tableau 31 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas	179
Tableau 32 – Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas	181
Tableau 33 – Etendue et cohérence du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas	193
Tableau 34 - Etendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas en $t_1$ et $t_0$	194

Tableau 35 - Cohérence substantielle et institutionnelle du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas en t-1 et en t0	195
Tableau 36 : Résumé des caractéristiques des quatre cas analysés	198
Tableau 37 – Les observateurs du paysage en rivalité identifiés dans les 4 études de cas	204
Tableau 38 – Les fournisseurs de paysage en rivalité identifiés dans les 4 études de cas	205
Tableau 39 – Les producteurs de paysage en rivalité identifiés dans les 4 études de cas	205
Tableau 40 - Type de configuration d'acteurs en rivalité.	207
Tableau 41 - Fréquences des types de rivalités majeurs en fonction des ressources fondamentales menaçantes	209
Tableau 42 – Typologie des systèmes de propriétés	211
Tableau 43 - Occurrences des systèmes de propriétés mobilisés par les usagers menaçants en fonction des cas, de l'impact et la diachronie (Légende : Fa : faible, M : Moyen, Fo : Fort)	211
Tableau 44 - Occurrences des systèmes de propriétés mobilisés par les usagers menacés en fonction des cas, de l'impact et la diachronie (Légende : Fa : faible, M : Moyen, Fo : Fort)	212
Tableau 45 – Typologie des politiques publiques d'exploitation	214
Tableau 46 – Typologie des politiques publiques de protection	215
Tableau 47 - Occurrences des politiques publiques mobilisées par les usagers menaçants en fonction des cas, de l'impact et la diachronie (Légende : Fa : faible, M : Moyen, Fo : Fort)	217
Tableau 48 - Occurrences des politiques publiques mobilisées par les usagers menacés en fonction des cas, de l'impact et la diachronie (Légende : Fa : faible, M : Moyen, Fo : Fort)	217
Tableau 49 – Services permettant une création de valeur économique et autres services menacés en fonction des types d'évolution de l'étendue observés.	226

Figure 1 : Champ de l'analyse d'un régime institutionnel de ressource naturelle (Nahrath, 2003 : 29)	10
Figure 2 : La typologie des régimes sous l'angle de leur étendue et de leur cohérence (Nahrath, 2003 : 43)	13
Figure 3 – Les modalités de régulations des usages au sein d'un RIRN. (1°) Régulation incitative par les politiques publiques sans incidence sur les droits de propriété ; (2°) Régulation par les politiques publiques avec incidence sur les droits de propriété ; (3°) Régulation par la définition de l'institution de la propriété (Code civil et code des obligations) ; (4°) Régulation par la définition de la structure de distribution des titres de propriété (d'après Nahrath 2003 : 48).	14
Figure 4 - Représentation schématique de la définition du paysage centrée sur les acteurs	16
Figure 5 -Typologie des acteurs du paysage (Gerber, 2005).	21
Figure 6 - Représentation schématique de l'ensemble des acteurs gravitant autour de la ressource paysage.	22
Figure 7 – Schéma d'analyse des études de cas et définition des variables	28
Figure 8 – Localisation des études de cas	31
Figure 9 - Schéma récapitulatif des modes d'accession à l'espace en France (Bonnetfond, 2009 adapté de Michel, 2003)	45
Figure 10 - Carte des huit régions potentielles composant le massif (étendu) de Chasseral. En rouge, la frontière cantonale	62
Figure 11 – Chemins d'accès privé et sentier sur le site du Chasseral	64
Figure 12 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de la gestion des flux de véhicules motorisés. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime.	69
Figure 13 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de la gestion des flux de visiteurs. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime.	73
Figure 14 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de l'entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime.	76
Figure 15 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de l'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime.	79
Figure 16 - Situation du terrain d'études (Source : Données cartographiques 2009 télé Atlas)	97
Figure 17 - Signalétique sur le site d'Aletsch	99
Figure 18 - Téléférique et restaurant d'altitude	99
Figure 19 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de la protection du flanc nord. Les italiques signalent les nouveaux acteurs par rapport à la période précédente (1980-1990)	104
Figure 20 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale d'accès à la réserve d'Aletsch Les italiques signalent les nouveaux acteurs par rapport à la période précédente (1980-1990)	107
Figure 21 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de développement des villages de Riederalp et Bettmeralp	109
Figure 22 - Relations entre acteurs autour de la problématique générale de déprise agricole	113

Figure 23 - Situation de la confluence Loire Vienne	135
Figure 24 : Prairies et peupleraies sur le site du Véron (Source : F. Pousset)	136
Figure 25 : Site de Candes-Saint-Martin (Source : F. Pousset)	136
Figure 26 - Relations entre les acteurs pour le sous cas « Gestion des peupleraies dans le Véron » avant le changement de régime	139
Figure 27 - Relations entre les acteurs pour le sous cas « Gestion du patrimoine bâti de Candes-Saint-Martin » avant le changement de régime.	143
Figure 28 - Relations entre les acteurs pour le sous cas « Accès au paysage urbain » avant le changement de régime	146
Figure 29 - Lien entre les acteurs pour le sous cas « Gestion des peupleraies dans le Véron » après le changement de régime	150
Figure 30 - Lien entre les acteurs pour le sous cas « Gestion du patrimoine bâti de Candes St Martin » après le changement de régime	154
Figure 31 - Lien entre les acteurs pour le sous cas « Accès au paysage Urbain » après le changement de régime	158
Figure 32 - Situation du terrain d'études	163
Figure 33 - Végétation sur des étangs en Grande Brenne (source : Bonnefond)	165
Figure 34 - Prairie pâturée en Brenne (Source : Bonnefond)	166
Figure 35 - Observatoire Etang Massé (Source : Bonnefond)	166
Figure 36 - Relations entre acteurs autour de la problématique de la gestion et de la protection des étangs avant le changement de régime	171
Figure 37 - Relations entre acteurs autour de la problématique de l'entretien des prairies avant le changement de régime	173
Figure 38 - Relations entre acteurs autour de la problématique l'accès au paysage avant le changement de régime.	175
Figure 39 - Relations entre acteurs avant le changement de régime autour de la problématique de la gestion du bocage du Boischaut Sud.	177
Figure 40 - Relations entre acteurs après le changement de régime autour de la problématique de la gestion et protection des étangs.	184
Figure 41 - Relations entre acteurs après le changement de régime autour de la problématique de l'entretien des prairies.	186
Figure 42 - Relations entre acteurs après le changement de régime autour de la problématique de l'accès au paysage.	189
Figure 43 - Relations entre acteurs après le changement de régime autour de la problématique de la gestion du bocage du Boischaut Sud.	191
Figure 44 - Fréquences des trajectoires de régimes associant Etendue et cohérence institutionnelle pour les 15 sous-cas réalisés	224
Figure 45 - Fréquences des trajectoires de régimes associant Etendue et cohérence substantielle	225



## Annexe 1 : Tableau de synthèse de l'étude de cas du Chasseral

Sous-cas	Type de conflit	Services menacés				Biens ou services du paysage au de ressources fondamentales menaçants				Gouvernance du paysage L : Local/communes I : Supra local P : Parc (ou structure de gestion)	Bilan de la régulation par sous-cas (étendue faible ou forte)	Bilan de la régulation par sous-cas (cohérence faible ou forte)
		Services	Acteurs usagers	Droits d'usage (issus de PP ou de titres de propriété)	Importance de l'impact (fort ou faible)	Services menaçants	Acteurs usagers	Droits d'usage (issus de PP ou de titres de propriété)	Importance de l'impact (fort ou faible)			
La gestion des flux de véhicules motorisés	12, (36)	1a. Espace de détente et de loisirs	Touristes motorisés (O <sub>e</sub> ), touristes non motorisés (O <sub>e</sub> )	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : Routes agricoles ou forestières privées (affectées à l'usage général ou non) SP2 : Route de Chasseral privée (avec un péage)	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : fort SP2 : faible SP3 : fort PP1 : fort PP2 : fort PP3 : fort	1a. Espace de détente et de loisirs	Touristes motorisés (O <sub>e</sub> ), métayers (F <sub>i</sub> )	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : Routes agricoles ou forestières privées (affectées à l'usage général ou non) SP2 : Route de Chasseral privée (avec un péage)	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : fort SP2 : faible SP3 : fort PP1 : fort PP2 : fort PP3 : fort	Division forestière (approbation du plan de circulation), parc de Chasseral <b>Nouvel acteur en t<sub>0</sub> :</b> Parc de Chasseral	<b>Étendue t<sub>-1</sub> :</b> Faible <b>Régulation insuffisante de l'accès des véhicules motorisés visant à diminuer les nuisances :</b> le péage de Chasseral est trop peu élevé pour avoir un réel effet, les parkings sont libres et gratuits, la distinction entre routes agricoles, forestières et communales n'est pas claire si bien qu'en pratique toutes les routes du massif non explicitement barrées sont ouvertes à la circulation. <b>Étendue t<sub>0</sub> :</b> Moyenne <b>Régulation insuffisante de l'accès, bien qu'améliorée dans les espaces abritant</b>	<b>Cohérence t<sub>-1</sub> :</b> Substantielle : faible Institutionnelle : Faible Incompatibilité entre un libre accès automobile et les services de détente, de biodiversité, voire de marketing <b>Cohérence t<sub>0</sub> :</b> Substantielle : faible à moyenne Institutionnelle : Faible à moyenne Incompatibilité entre un libre accès automobile et les services esthétiques et écologiques paysagers mentionnés. En outre, incompatibilité avec une
	12, (36)	<b>Nouvel usage en t<sub>0</sub> :</b> 1d. Support de la perception esthétique	Touristes non motorisés (O <sub>e</sub> )	général ou non) assurant l'accès aux fermes et aux métairies SP2 : Route de Chasseral privée (avec un péage)	<b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> SP4 : faible PP4 : fort PP5 : fort	<b>Nouvelle menace en t<sub>0</sub> :</b> 1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Touristes motorisés (O <sub>e</sub> ), métayers (F <sub>i</sub> )	général ou non) assurant l'accès aux fermes et aux métairies SP2 : Route de Chasseral privée (avec un péage)	<b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> SP4 : faible			
	8, (32)	<b>Nouvel usage en t<sub>0</sub> :</b> 1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Jura bernois tourisme (F <sub>i</sub> )	SP3 : Routes communales (usage public) PP1 : Garantie constitutionnelle de la gratuité des routes à usage public (art. 82) PP2 : Loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes qui règle l'affectation privée ou publique		<b>Nouvelle menace en t<sub>0</sub> :</b> 1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Touristes motorisés (O <sub>e</sub> ), agriculteurs tenanciers de métairies (F <sub>i</sub> ), hôteliers (F <sub>i</sub> )	SP3 : Routes communales (usage public) PP1 : Garantie constitutionnelle de la gratuité des routes à usage public (art. 82) PP2 : Loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes qui règle				
	(31), 7	2a. Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (P <sub>i</sub> )	2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes qui règle l'affectation privée ou publique		1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Touristes motorisés (O <sub>e</sub> ), agriculteurs tenanciers de métairies (F <sub>i</sub> )	PP2 : Loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes qui règle				

	7, (31)	2b. Espace d'utilisation forestière	Propriétaires fonciers forestiers ( $P_i$ ), gardes forestiers ( $P_i$ )	des routes. PP3 : Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts interdisant la circulation sur les routes forestières		1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Touristes motorisés ( $O_e$ ), métayers ( $F_i$ )	l'affectation privée ou publique des routes. PP3 : Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts interdisant la circulation sur les routes forestières			certaines espèces sensibles. <i>Différence avec <math>t_{-1}</math></i> : La signalisation a été améliorée suite au plan de circulation du massif et au plan forestier de Chasseral Nord délimitant les routes forestières. Un accès est désormais possible en transport public. Les parkings sont toujours libres et gratuits.	libre accessibilité en transports publics. Incompatibilité entre la promotion des points de restauration générant du trafic et certains services paysagers <i>Différence avec <math>t_{-1}</math></i> : Les différentes planifications mises en place restreignent l'utilisation de certaines routes et améliorent la coordination des usages (restauration, tranquillité, biodiversité).
	(9), 12, (7), (31), (33), (36)	3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Protecteurs de la nature ( $O_{i+e}$ ), chasseurs ( $P_i$ )	<b>Régulation <math>t_0</math></b> : SP4 : transfert de propriété de la route de Chasseral au canton → fin du péage routier PP4 : plan de circulation du massif, coordonnant la signalisation PP5 : Plan forestier de Chasseral Nord, délimitant les routes forestières (aussi en fonction de la protection du grand tétras)		1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Touristes motorisés ( $O_e$ ), métayers ( $F_i$ )	<b>Régulation <math>t_0</math></b> : SP4 : transfert de propriété de la route de Chasseral au canton → fin du péage routier				
La gestion des flux de	(9), 12, (27), (30)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement	Autres randonneurs ( $O_i+e$ ), vétérinaires ( $P_i+e$ ) (été), randonneurs en raquette ( $O_i+e$ ) (hiver)	<b>Régulation <math>t_{-1}</math></b> : SP1 : Droit de libre accès (art. 699 CC) SP2 : Servitudes de passage SP3 : Devoir du propriétaire d'assurer la sécurité, découlant	<b>Régulation <math>t_{-1}</math></b> : SP1 : fort SP2 : fort SP3 : faible SP4 : faible PP1 : fort <b>Régulation <math>t_0</math></b> :	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme),	Randonneurs ( $O_i+e$ ), restaurateurs ( $F_i$ ) (été), société de ski de fonds ( $F_i+e$ ) (hiver)	<b>Régulation <math>t_{-1}</math></b> : SP1 : Droit de libre accès (art. 699 CC) SP2 : Servitudes de passage SP3 : Devoir du propriétaire d'assurer la sécurité,	<b>Régulation <math>t_{-1}</math></b> : SP1 : fort SP2 : fort SP3 : faible SP4 : faible PP1 : fort <b>Régulation <math>t_0</math></b> : SP5 : fort	<b>Nouvel acteur en <math>t_0</math></b> : Parc de Chasseral	<b>Étendue <math>t_{-1}</math></b> : Moyenne régulation insuffisante de l'accès aux sentiers, puisque ni le nombre d'usagers, ni les types d'usages (randonneurs,	<b>Cohérence <math>t_{-1}</math></b> : Substantielle : faible Institutionnelle : faible Risque d'incompatibilité entre usages concurrents

(15), (18), (33), 36	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Autres randonneurs (Oi+e), randonneurs en raquette (Oi+e) (hiver)	de l'article 41 CO SP4 : Taxe d'utilisation des pistes de ski de fonds PP1 : Loi fédérale sur les chemins pour	SP5 : fort SP6 : faible SP7 : faible PP2 : fort PP3 : faible PP4 : fort	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Fondeurs (Oi+e)	déoulant de l'article 41 CO SP4 : Taxe d'utilisation des pistes de ski de fonds	SP6 : faible		VTT) ne peuvent être contrôlés. En hiver, la régulation repose sur l'autoorganisation des centres de ski de fonds qui parviennent à gérer correctement la pratique de leur sport.	des chemins ; incompatibilité entre usages non limités des chemins et d'autres services paysagers (biodiversité, espace agricole, etc.) (Ces incompatibilités se manifestent les jours de grande affluence)
(15), (18), (33), 36	1b. Espace de libre accessibilité	protecteurs de la nature (Oi+e), société de ski de fonds (Oi+e)	piétons et les chemins de randonnée pédestre assurant une circulation libre des randonneurs sur les chemins pédestres		Protection de la biodiversité	Visiteurs (Oi+e)	PP1 : Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre assurant une circulation libre des randonneurs sur les chemins pédestres			<b>Étendue <math>t_0</math> :</b> Moyenne	
(13), 31	1b. Espace de libre accessibilité	Agriculteurs (Pi)	<b>Régulation <math>t_0</math> :</b> SP5 : Usage accru du droit d'accès (en été et en hiver) SP6 : standardisation		Protection des terrains agricoles	Visiteurs (Oi+e)				régulation insuffisante de l'accès aux sentiers et des effets négatifs sur la biodiversité. <b>Différence avec <math>t_{-1}</math> :</b> En réponse à la pratique accrue du VTT, des itinéraires séparés ont été balisés, mais en nombre insuffisant. De nouvelles signalisations visent à éviter une fréquentation trop importante des sites sensibles. En hiver, la pratique de la raquette et le balisage sauvage ne sont pas régulés.	<b>Cohérence <math>t_0</math> :</b> Substantielle : Moyenne Institutionnelle : moyenne Risque d'incompatibilité entre la promotion touristique et les usages esthétiques et écologiques du paysage. <b>Différence avec <math>t_{-1}</math> :</b> Des chemins et des itinéraires balisés permettent de réduire les rivalités d'usage ; le parc de Chasseral joue un rôle de régulateur.
(9), 12, (15), (18)	<b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b> 1d. Support de la perception esthétique	Visiteurs (Oi+e)	de la signalisation des pistes de ski de fond par Romandie Ski de fonds et Loipen Schweiz SP7 : taxe		<b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b> Signalisation des infrastructures	<b>Autres visiteurs (Oi+e), restaurateurs (Fi)</b>	du droit d'accès (en été et en hiver) SP6 : taxe d'accès aux pistes de ski de fonds majorées				
(13), 31	<b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b> 2a. Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)	d'accès aux pistes de ski de fonds majorées PP2 : directives de l'OFROU sur la signalisation des chemins de randonnée pédestre		<b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b> 1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Visiteurs (Oi+e)					
(15), (18), (33), 36	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (Oi+e)	PP3 : Projet SuisseMobile de balisage d'itinéraires au niveau national PP4 : balisage		1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Visiteurs (Oi+e)					

	(15), (18), (33), 36	<b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b> 3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Protecteurs de la nature ( $O_{i+c}$ )	d'itinéraires pour VTT par le parc de Chasseral		<b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b> 1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Visiteurs ( $O_{i+c}$ )					
<b>L'entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité</b>	(3), 6	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Randonneurs ( $O_{i+c}$ ),	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : fort <b>Régulation <math>t_0</math> :</b> SP2 : faible SP3 : fort	Exploitation des prairies et pâturages	Agriculteurs intensifs ( $P_i$ )	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : fort PP1 : fort <b>Régulation <math>t_0</math> :</b> PP2 : fort	Office des forêts <b>Nouvel acteur en <math>t_0</math> :</b> Parc de Chasseral	<b>Étendue <math>t_{-1}</math> :</b> Faible  La régulation des usages agricoles, forestiers et écologiques des pâturages boisés est insuffisante, puisqu'ils sont assimilés légalement à des forêts.	<b>Cohérence <math>t_{-1}</math> :</b> Substantielle : faible Institutionnelle : faible-moyenne
	3, 6	1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Randonneurs « contemplateurs » (attachés à l'image du lieu) ( $O_{i+c}$ )	(bourgeoisies, communes municipales) <b>Régulation <math>t_0</math> :</b> SP2 : usage accru du droit d'accès aux pâturages boisés	PP1 : faible PP2 : fort	Exploitation des prairies et pâturages	Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) ( $P_i$ )	publiques (bourgeoisies, communes municipales) PP1 : loi fédérale sur les forêts assimilant les pâturages boisés à des forêts			<b>Étendue <math>t_0</math> :</b> faible – moyenne  La régulation des usages des pâturages boisés est insuffisante, même si des solutions locales existent, puisque l'incitation demeure de les transformer soit en pâturage, soit en forêt.. <b>Différence avec <math>t_{-1}</math> :</b> La réserve forestière partielle de Chasseral Nord permet une gestion des pâturages boisés.	Incompatibilité entre une agriculture trop intensive ou extensive et les services paysagers des pâturages boisés  <b>Cohérence <math>t_0</math> :</b> Substantielle : moyenne Institutionnelle : faible moyenne Incompatibilité entre la promotion du paysage de Chasseral et le manque d'entretien des pâturages boisés ; incompatibilité entre la préservation d'espèces
	<b>3, (31)</b>	<b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b> 2b. Espace d'utilisation forestière	Propriétaires de forêts et de pâturages emboisés ( $P_i$ )	Saint-Imier, Plateau de Diesse / Bas-Vallon, vallée de la Birse / Tramelan) PP2 : réserve forestière partielle de Chasseral Nord		<b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b> Éclaircissement des forêts	Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements ( $O_{i+c}$ )	l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm, RS 910.91), définissant la délimitation de la				
	(3), 6	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature ( $O_{i+c}$ )			Exploitation des prairies et pâturages	Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) ( $P_i$ )					

	(3), 6	<b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b> 3f. Régulateur de la dynamique des populations	Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements ( $O_{i+e}$ )			<b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b> Emboisement des prairies et pâturages	Propriétaires de forêts et de pâturages boisés ( $P_i$ )	SAU l'ordonnance technique du DDPS sur la mensuration officielle, selon laquelle la mensuration relève les surfaces boisées dans l'esprit de la loi sur les forêts				rare et le manque d'entretien. <b>Différence avec <math>t_{-1}</math> :</b> Les surfaces SAU ont été recalculées entraînant une diminution de leur taille ; nouvelle réserve forestière partielle de Chasseral Nord
<b>L'intégration de la question paysagère dans les pratiques</b>	(1), 6	<b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b> 2a. Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs ( $P_i$ ) défenseurs de l'image des villages ( $O_{i+e}$ )	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> PP1 : districts francs selon la loi sur la chasse et la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) PP2 : inventaires d'objets d'importance nationale selon la LPN	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : fort PP1 : fort PP2 : faible PP3 : fort PP4 : fort	<b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b> Constructions	Communes (ici : $P_i$ ), propriétaires fonciers ( $P_i$ )	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques (bourgeoisies, communes municipales) SP2 : propriété privée des parcelles à bâtir	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : fort SP2 : fort SP3 : fort PP1 : faible PP2 : fort	Communes, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) Office des forêts	<b>Étendue <math>t_{-1}</math> :</b> Faible Régulation insuffisante de la nécessité de planifier les activités humaines à impact paysager (construction, agriculture, foresterie) puisque aucune planification à l'échelle du massif ne vient coordonner ces usages	<b>Cohérence <math>t_{-1}</math> :</b> Substantielle : faible-moyenne Institutionnelle : faible Risques d'incompatibilité entre une gestion des services paysagers (esthétiques et écologiques) à l'échelle d'un paysage et la non coordination des activités humaines à impact paysager
	2, (5)	2c. Espace de construction	Aménagistes ( $F_{i+e}$ )		<b>Régulation <math>t_0</math> :</b> PP5 : fort PP6 : fort PP7 : faible PP8 : fort PP9 : faible PP10 : fort PP11 : fort PP12 : faible PP13 : fort	Parcelles de placement	Propriétaires fonciers thésaurisateurs ( $P_i$ )		<b>Régulation <math>t_0</math> :</b> SP4 : fort	<b>Nouvel acteur en <math>t_0</math> :</b> Parc de Chasseral		
	2, (5)	<b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b> 2d. Support d'infrastructure de réseau	Aménagistes ( $F_{i+e}$ )	LPN PP3 : réserve forestière de la forêt de Saint-Jean PP4 : plan directeur de la Suze de 1992		<b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b> Constructions et infrastructures	Communes (dont les voies d'accès ne sont pas dimensionnées pour la zone à bâtir) (ici : $P_i$ )	SP3 : Concession d'exploitation de carrière aux mains de Vigier SA			<b>Étendue <math>t_0</math> :</b> Moyenne Régulation insuffisante de la planification des zones à bâtir en lien avec leur	<b>Cohérence <math>t_0</math> :</b> Substantielle : moyenne
	(3), 6	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature ( $O_{i+e}$ ) chasseurs ( $O_{i+e}$ )	<b>Régulation <math>t_0</math> :</b> PP5 : Plan directeur régional de Chasseral		Forêts (bois)	Forestiers ( $P_i$ ), propriétaires de forêts ( $P_i$ )	PP1 : plan directeur cantonal selon la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les				

(3), 6	<p><b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b></p> <p>3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)</p>	<p>Protecteurs de la nature (<math>O_{i+e}</math>)</p>	<p>(pas encore validé par le canton)</p> <p>PP6 : plans directeurs régionaux Jura-Bienne, Centre-Jura et Bienne-Seeland</p> <p>PP7 : Plans directeurs des réseaux écologiques</p> <p>PP8 : révision du plan directeur de la Suze en 2004</p> <p>PP9 : modifications du plan directeur cantonal (fiches établissant un lien entre la taille de la zone constructible et la desserte)</p> <p>PP10 : Zone de calme de la Tscharner, inscrite dans les plans de quartiers</p> <p>PP11 : Planifications forestières</p> <p>PP12 : Inventaires fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)</p> <p>PP13 : district franc « Chasseral » (mesures de mise en œuvre de l'interdiction de sortir des chemins)</p>		<p><b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b></p> <p><b>Forêts (bois)</b></p>	<p>Forestiers propriétaires de forêts (<math>P_1</math>)</p>	<p>(<math>P_1</math>) constructions de PP2 : plans d'aménagement communaux selon la loi sur l'aménagement du territoire</p> <p><b>Régulation <math>t_0</math> :</b></p> <p>SP4 : Agrandissement de la carrière de Vigier SA</p>			<p>impact paysager, mais amélioration par rapport à la protection de la biodiversité et des transports.</p> <p><i>Différence avec <math>t_{-1}</math> :</i></p> <p>Le plan directeur régional de Chasseral et le parcel coordonne les activités à incidence spatiale dans le massif. Ces instruments n'ont pas d'effet sur l'étalement urbain et la taille des zones à bâtir</p>	<p>Institutionnelle : moyenne</p> <p>Risques d'incompatibilité entre les services esthétiques du paysage et l'étalement urbain</p> <p><i>Différence avec <math>t_{-1}</math> :</i></p> <p>La création du parc de Chasseral censé mettre en œuvre le plan directeur régional de Chasseral, la mise en place de plusieurs autres planifications améliorent la coordination. La taille des réserves de zone à bâtir continue à poser problème.</p>
--------	---	--	---	--	---	--	---	--	--	--	---



## Annexe 2 : Tableau de synthèse de l'étude de cas d'Aletsch

Sous-cas	Type de conflit	Services menacés				Biens ou services du paysage au de ressources fondamentales menaçants				Gouvernance du paysage L : Local/communes I : Supra local P : Parc (ou structure de gestion) Autres acteurs régulateurs	Bilan de la régulation par sous-cas (étendue faible ou forte)	Bilan de la régulation par sous-cas (cohérence faible ou forte)
		Services menacés	Acteurs usagers	Droits d'usage	Importance de l'impact	Services menaçants	Acteurs usagers	Droits d'usage	Importance de l'impact			
Le flanc nord de la crête Riederhorn-Eggishorn	(9), 12, (27), (30)	<b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b> 1a. Espace de détente et de loisirs	Pro Natura (ici : $O_{i+e}$ )	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : Contrat de bail donnant le droit d'usage de la forêt à Pro Natura SP2 : Droit d'accès aux pâturages (art. 699 CC) <b>Régulation <math>t_0</math> :</b> SP3 : fort SP4 : faible PP1 : fort PP2 : fort PP3 : fort	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : fort SP2 : fort PP1 : faible PP2 : fort PP3 : fort	<b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b> 1e. Support de création de valeur économique	Riederalp Tourismus ( $F_i$ ), Pro Natura (ici : $F_{i+e}$ )	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : Titre de propriété de Pro Natura (bail) SP2 : Droit d'accès aux pâturages (art. 699 CC) <b>Régulation <math>t_0</math> :</b> PP1 : Décision déclarant la forêt d'Aletsch réserve forestière absolue et site à protéger du 5 mai 1933 (limitation de l'accès au paysage)	<b>Régulation <math>t_{-1}</math> :</b> SP1 : fort SP2 : fort PP1 : fort PP2 : fort (faible en $t_0$ ) PP3 : fort <b>Régulation <math>t_0</math> :</b> PP4 : faible	<b>Gouvernance du paysage :</b> I : Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) <b>Nouvel acteur en <math>t_0</math> :</b> I : Société Weltnaturerbe UNESCO <b>Autres acteurs régulateurs :</b> Pro Natura (détenteur d'un bail sur la forêt d'Aletsch) Bourgeoisie de Ried-Mörel (propriétaire des pâturages et de la forêt d'Aletsch) <b>Nouvel acteur en <math>t_0</math> :</b> Destination Aletsch (coordonne les offices du tourisme)	<b>Étendue <math>t_{-1}</math> :</b> moyenne à élevée Régulation suffisante : définition claire des gestionnaires responsables. Les possibilités de gérer les flux de visiteurs sont modestes (informations), mais suffisantes tant qu'ils ne dépassent pas certaines limites. <b>Étendue <math>t_0</math> :</b> moyenne à élevée Régulation suffisante, à condition que le nombre de visiteurs ne dépasse pas certaines limites. <b>Différence avec <math>t_{-1}</math> :</b> La publicité générée par la réserve UNESCO risque d'augmenter le nombre de visiteurs. Destination Aletsch a été mise en place pour diriger les flux, mais sa position est faible	<b>Cohérence <math>t_{-1}</math> :</b> Substantielle : moyenne à élevée Institutionnelle : faible à moyenne Risque d'incompatibilité entre l'utilisation du paysage pour promouvoir le tourisme et les services paysagers écologiques et esthétiques ; Pro Natura joue un rôle régulateur <b>Cohérence <math>t_0</math> :</b> Substantielle : moyenne à élevée Institutionnelle : Moyenne Incompatibilité entre l'utilisation du paysage pour promouvoir un tourisme de masse et les services écologiques et esthétiques <b>Différence avec <math>t_{-1}</math> :</b> La publicité générée par la réserve UNESCO risque d'accentuer ces rivalités d'usage ; la société UNESCO et Destination Aletsch ont le potentiel de mieux gérer la
	(14), (18), 32, (36)	<b>Nouvel usage en <math>t_0</math> :</b> 1b. Espace de libre accessibilité	Touristes ( $O_e$ ), Riederalp Tourismus ( $F_i$ )	PP1 : Décision déclarant la forêt d'Aletsch réserve forestière absolue et site à protéger du 5 mai 1933	<b>Régulation <math>t_0</math> :</b> SP3 : fort PP4 : faible PP5 : fort	<b>Nouvelle menace en <math>t_0</math> :</b> Protection de la biodiversité dans la forêt d'Aletsch	Pro Natura (ici : $O_{i+e}$ )	PP2 : Loi sur l'aménagement du territoire permettant d'obtenir un permis de construire à l'extérieur de la zone à bâtir PP3 : liberté de commerce et d'opinion garantissant la promotion de la région <b>Régulation <math>t_0</math> :</b> PP4 : Charte de la				
	8, (11), (26)	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Riederalp Tourismus ( $F_i$ ), Verkehrsbetriebe Riederalp ( $F_i$ ), hôteliers de la Riederfurka ( $F_i$ ), Pro Natura (ici : $F_{i+e}$ )	PP2 : Inscription à l'inventaire IFP depuis 1983 PP3 : district franc <b>Régulation <math>t_0</math> :</b> SP3 : Élargissement du contrat signé par Pro Natura avec la bourgeoisie (1999) PP4 : Charte de la place Concordia (2001) PP5 : Contrat de		1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Riederalp Tourismus ( $F_i$ ), Verkehrsbetriebe Riederalp ( $F_i$ ), hôteliers de la Riederfurka ( $F_i$ ), Pro Natura (ici : $F_{i+e}$ )					
	(9), 12	3a. Fournisseur des composantes (a)biotiques	Pro Natura (ici : $O_{i+e}$ )			<b>Infrastructures</b>	Commune de Ried-Mörel ( $F_i$ ), Riederalp Tourismus ( $F_i$ )					

		de l'espace		protection du bassin versant de la Massa basé sur l'OCFH (2002)				place Concordia (2001)				situation (acteurs régulateurs) ; Pro Natura a étendu son contrôle sur la zone protégée (acteur régulateur disposant de la maîtrise foncière)
Les points d'accès à la réserve d'Aletsch	(9), 12, (27), (30)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Pro Natura (ici : O <sub>i+e</sub> )	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : Droit de libre accès (art. 699 CC) PP1 : Loi d'application cantonale de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre PP2 : Inscription à l'inventaire IFP depuis 1983	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : fort PP1 : fort PP2 : faible  <b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> SP2 : fort PP3 : faible PP4 : faible	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Offices du tourisme (F <sub>i</sub> ), remontées mécaniques (F <sub>i</sub> ), restaurants de la crête (F <sub>i</sub> ), Pro Natura (ici : F <sub>i+e</sub> )	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : droits de bail pour le restaurant du Bettmerhorn SP2 : propriété privée pour la villa Cassel SP3 : Concessions cantonales nécessaires pour la construction des remontées mécaniques SP4 : Droit de libre accès (art. 699 CC)	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : fort SP2 : fort SP3 : fort SP4 : fort PP1 : fort  <b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> PP2 : faible	<b>Autres acteurs régulateurs :</b> Bourgeoisie de Bettmeralp  <b>Nouvel acteur en t<sub>0</sub> :</b> Destination Aletsch	<b>Étendue t<sub>-1</sub> :</b> Faible  Régulation insuffisante du droit d'accès (contrôlé indirectement par le prix des remontées mécaniques), ainsi que du droit d'utiliser l'image du glacier pour faire de la publicité ou à toute autre fin.  <b>Étendue t<sub>0</sub> :</b> moyenne à élevée  Régulation insuffisante du droit d'accès et du droit d'utiliser l'image pour la publicité  <b>Différence avec t<sub>-1</sub> :</b> Le label UNESCO est utilisé largement pour la promotion touristique de la région. Destination Aletsch a été mis en place pour coordonner la publicité des offices du tourisme communaux, mais son acceptation par ces derniers n'est pas bonne.  L'idée d'un billet d'entrée pour la réserve a été évoquée malgré la discrimination qui peut	<b>Cohérence t<sub>-1</sub> :</b> Substantielle : faible Institutionnelle : faible à moyenne  Incompatibilité entre des installations touristiques trop développées et les services esthétiques du paysage  <b>Cohérence t<sub>0</sub> :</b> Substantielle : faible Institutionnelle : moyenne  Incompatibilité entre l'utilisation du paysage pour promouvoir un tourisme de masse et les services écologiques et esthétiques ; manque d'une zone tampon pour faire la transition entre les usages internes et externes à la réserve ; manque d'une gestion concertée de l'image du glacier et de son nom dans la publicité  <b>Différence avec t<sub>-1</sub> :</b> Nouveaux acteurs régulateurs (voir sous-cas 1)
	12	<b>Nouvel usage en t<sub>0</sub> :</b> 1b. Espace de libre accessibilité	Touristes (O <sub>e</sub> )				Remontées mécaniques (F <sub>i</sub> )					
	8, (9), (12)	1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Offices du tourisme (F <sub>i</sub> ), Pro Natura (ici : O <sub>i+e</sub> )	<b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> SP2 : Rachat de l'hôtel Riederfurka PP3 : Charte de la place Concordia (2001) PP4 : liberté d'opinion permettant la sensibilisation du public (panorama glaciaire)		Infrastructures	Offices du tourisme (F <sub>i</sub> ), Verkehrsbetriebe Riederalp (F <sub>i</sub> ), Bettmeralp Bahnen (F <sub>i</sub> ), restaurants de la crête (F <sub>i</sub> )	PP1 : liberté de commerce et d'opinion garantissant la promotion de la région				
	(9), 12, (27), (30)	3g. Espace des sciences et d'histoire naturelles	Pro Natura (ici : O <sub>i+e</sub> )			1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Offices du tourisme (F <sub>i</sub> ), Pro Natura (ici : F <sub>i+e</sub> ), Bettmeralp Bahnen (F <sub>i</sub> )	PP2 : Charte de la place Concordia (2001)				

											en résulter.	
Développement des villages de Riederalp et Bettmeralp	9, (12)	1b. Espace de libre accessibilité	Habitants (O <sub>i</sub> ), touristes (O <sub>i+e</sub> )	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : Contrat réglant le dédommagement des agriculteurs par les remontées mécaniques ; SP2 : Sol appartenant à la bourgeoisie (→ choix d'aménagement, prix du terrain qui limitent la construction) SP3 : libre accès PP1 : Loi fédérale du 22 juin 1979	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : faible SP2 : fort SP3 : fort PP1 : fort  <b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> PP2 : faible PP3 : fort PP4 : fort PP5 : faible	<b>Aménagements sportifs exclusifs</b>	Propriétaires du golf (F <sub>i</sub> )	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : propriété privée du golf (prix d'entrée au golf)  SP2 : propriété privée des parcelles constructibles SP3 : concessions fédérales pour la construction des téléphériques (prix des billets d'accès au village) SP4 : libre accès PP1 : plan de zone	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : fort SP2 : fort SP3 : fort SP4 : fort PP1 : fort  <b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> PP2 : fort PP3 : faible PP4 : faible	<b>Autres acteurs régulateurs :</b> Bourgeoisie de Bettmeralp  <b>Nouvel acteur en t<sub>0</sub> :</b> Destination Aletsch	<b>Étendue t<sub>-1</sub> :</b> Faible  Régulation insuffisante des services esthétiques du paysage. Le rôle de détente qu'offre le cadre naturel n'est pas régulé (limitations des nuisances nécessaires). L'accessibilité est insuffisamment régulée (par ex. pics de visiteurs à certaines saisons, accès dépendant des horaires des remontées mécaniques...)  <b>Étendue t<sub>0</sub> :</b> moyenne à élevée  Régulation insuffisante : l'espace agricole est mal protégé contre un abandon de l'utilisation <b>Différence avec t<sub>-1</sub> :</b> La régulation des nuisances (services paysagers liés à l'esthétique) s'est améliorée (règlement anti-bruit). La Charte de l'UNESCO a conduit à une prise de conscience plus large de l'existence de ces services mais elle n'est pas contraignante.	<b>Cohérence t<sub>-1</sub> :</b> Substantielle : faible Institutionnelle : faible à moyenne  Incompatibilité entre l'utilisation du paysage comme espace de construction (« autorégulation de la zone à bâtir ») et les autres services du paysage ; risque d'incompatibilité entre les usages agricole et touristique du sol (atténuée grâce aux compensations versées par les remontées mécaniques) ; incompatibilité entre l'usage estival et hivernal du paysage  <b>Cohérence t<sub>0</sub> :</b> Substantielle : faible Institutionnelle : moyenne  Incompatibilités entre l'usage de l'espace comme espace de construction (agrandissement continu de la zone à bâtir) et les services écologiques et esthétiques du paysage ; incompatibilités entre les usages d'été et d'hiver <b>Différence avec t<sub>-1</sub> :</b> L'entrée en scène des acteurs Destination Aletsch et UNESCO Weltnaturerbe a le potentiel d'apporter des solutions (partage des tâches entre villages, quota maximal de visiteurs par village...)
	8	1d. Support de la perception esthétique	Commune de Bettmeralp (F <sub>i</sub> )			1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme) ; Constructions et aménagements	Commune de Riederalp (F <sub>i</sub> )					
	2	2a. Espace d'utilisation agricole	Offices du tourisme (image de village de montagne) (F <sub>i</sub> )	sur l'aménagement du territoire ; règlements communaux de construction et plans de zone (responsabilité de l'aménagement communal aux mains des communes) <b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> PP2 : Règlement concernant la lutte contre le bruit (1992) à Riederalp		<b>Constructions et aménagements</b>	Agriculteurs (P <sub>i</sub> ) (déprise agricole)	<b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> PP2 : liberté de commerce et d'opinion garantissant la promotion de la région				
	2, (3), (6), (8), (9), (12)	2c. Espace de construction	Riederalp et Bettmeralp Tourismus (offre de qualité) (F <sub>i</sub> ), protecteurs de la nature et du patrimoine (O <sub>i+e</sub> )			<b>Constructions et aménagements</b>	Promoteurs immobiliers (P <sub>i</sub> ), offices du tourisme (promotion économique) (F <sub>i</sub> )	PP3 : Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (rentabilité de l'exploitation agricole) PP4 : Charte de la place Concordia (2001)				
	(9), 12	<b>Nouvel usage en t<sub>0</sub> :</b> 2e. Espace d'histoire et du patrimoine bâti	Protecteurs du patrimoine (O <sub>i+e</sub> ), touristes à la recherche d'authenticité (O <sub>i+e</sub> )	PP3 : Révision du plan de zone de Riederalp en cours (afin de la rendre compatible avec la LAT) PP4 : Révisions de celui de Bettmeralp en 1992 et 1999		<b>Nouvelle menace en t<sub>0</sub> :</b> 1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Communes (règlement de construction) (F <sub>i</sub> ), offices du tourisme (F <sub>i</sub> )					

	2	<b>Nouvel usage en t<sub>0</sub> :</b> 2g. Espace de qualité de vie	Riederalp et Bettmeralp Tourismus (F.)	PP5 : Charte de la place Concordia (2001)		<b>Nouvelle menace en t<sub>0</sub> :</b> 1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme) ; Constructions et aménagements	Promoteurs immobiliers (P <sub>i</sub> ), conducteurs de véhicules motorisés (P <sub>i</sub> ), foules (P <sub>i</sub> )				L'accessibilité est insuffisamment régulée. Destination Aletsch s'efforce de corriger ce manque	
Déprisé agricole	2	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	agriculteurs Bio (F.)	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : propriété privée des parcelles PP1 : liberté de commerce et d'opinion garantissant la promotion de produits agricoles Bio	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : faible PP1 : faible  <b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> PP2 : fort PP3 : fort PP4 : fort PP5 : faible PP6 : faible	<b>Agriculture intensive</b>	agriculteurs PI (P <sub>i</sub> )	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : propriété privée des parcelles PP1 : Loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture	<b>Régulation t<sub>-1</sub> :</b> SP1 : fort PP1 : fort  <b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> SP2 : fort PP2 : fort	Service cantonal des forêts et du paysage	<b>Étendue t<sub>-1</sub> :</b> Faible  Régulation insuffisante : le rôle de l'agriculture dans le maintien de la biodiversité n'est pas régulé.	<b>Cohérence t<sub>-1</sub> :</b> Substantielle : faible  Institutionnelle : faible à moyenne  Incompatibilité entre agriculture intensive et les services écologiques et esthétiques du paysage
	2	2a. Espace d'utilisation agricole	agriculteurs Bio (F.)	<b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> PP2 : Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural interdisant le partage matériel des terres (condition pour la survie des exploitations)		<b>Agriculture intensive</b>	agriculteurs PI (P <sub>i</sub> )	<b>Régulation t<sub>0</sub> :</b> SP2 : Modification de la structure de propriété à Ried-Mörel suite au remaniement parcellaire (→ meilleure rentabilité)  PP2 : Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture			<b>Étendue t<sub>0</sub> :</b> moyenne à élevée  Régulation insuffisante des services de biodiversité, de régulation du cycle de l'eau (préservation des bisses), du patrimoine bâti, car elle repose largement sur des incitations (système compliqué, opaque, manque d'information)	
	(2), 3	<b>Nouvel usage en t<sub>0</sub> :</b> 3b. Fournisseur de surfaces naturelles en réseau (corridor)	Agriculteurs Bio (F.) <b>Nouvel acteur en t<sub>0</sub> :</b> Bureau d'étude Umweltmanagement Buweg (O.)	PP2 : Paiements directs écologiques (1992) PP4 : Ordonnance sur l'agriculture biologique (1997) PP5 : Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion		<b>Nouvelle menace en t<sub>0</sub> :</b>					<b>Cohérence t<sub>0</sub> :</b> Substantielle : faible  Institutionnelle : moyenne  Incompatibilité entre une utilisation agricole trop intensive (surexploitation) ou trop extensive (friche) des surfaces avec les services paysagers écologiques et esthétiques  <b>Différence avec t<sub>-1</sub> :</b> L'ampleur des incitations a augmenté. Le concept de mise en réseau participe à la régulation des services	
	3	<b>Nouvel usage en t<sub>0</sub> :</b> 3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	<b>Nouvel acteur en t<sub>0</sub> :</b> Bureau d'étude Umweltmanagement Buweg (O.)	PP3 : Paiements directs écologiques (1992) PP4 : Ordonnance sur l'agriculture biologique (1997) PP5 : Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion		<b>Nouvelle menace en t<sub>0</sub> :</b> <b>Agriculture intensive ; sous-utilisation agricole</b>	Agriculteurs PI (P <sub>i</sub> ) <b>Nouvel acteur en t<sub>0</sub> :</b> Syndicat d'amélioration foncière (P <sub>i</sub> )					

				régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture PP6 : Loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998							écologiques	(remaniement) et l'irrigation automatique (abandon des bisses) facilitent le travail des agriculteurs (permet la survie de l'agriculture dans la région), mais entrent en conflit avec les services écologiques. Le concept de mise en réseau est un mécanisme de régulation qui peine à empêcher ces conflits.
--	--	--	--	---	--	--	--	--	--	--	-------------	---

### Annexe 3 : Tableau de synthèse de l'étude de cas de la Confluence

Sous cas	Type de conflit	Services menacés				Biens ou services du paysage ou de ressources fondamentales menaçantes				Gouvernance du paysage : L : Local I : Supra local P : Parc	Bilan de la régulation (ETENDUE faible ou forte)	Bilan de la régulation (COHERENCE faible ou forte)
		Services	Acteurs Usagers	Droits d'usage (issus de PP ou de Titre de Propriété)	Importance de l'impact (fort ou faible)	Services menaçants	Acteurs Usagers	Droits d'usage (issus de PP ou de Titre de Propriété)	Importance de l'impact (fort ou faible)			
Gestion des peupleraies	(3), 6, (1)	1a. Espace de détente et de loisirs	Touristes (Oe), promeneurs (Oi), cyclistes (Oi, Oe)	SP1 : Droit de propriété des terres agricoles privé ou public SP2 : Contrat de bail à ferme	Régulation t-1 SP1 : faible SP2 : faible SP3 : fort SP4 : faible PP1 : faible PP2 : faible PP3 : faible PP4 : faible PP5 : faible PP6 : fort PP7 : faible PP8 : faible	Espace d'utilisation forestière	Populiculteurs (Pi, Pe)	SP1 : Droit de propriété des terres agricoles privé ou public SP2 : Contrat de bail à ferme SP3 : Accès au paysage via les chemins communaux	Régulation T-1 SP1 : fort SP2 : fort SP3 : faible SP4 : fort PP1 : faible PP2 : faible PP3 : faible PP4 : faible PP5 : faible PP6 : faible PP7 : faible PP8 : faible	Nouvel acteur : Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine	T-1 : Faible  Les politiques publiques mises en place ne permettent pas de réguler les rivalités liées aux peupleraies. Celles-ci ont été longtemps favorisées par les pouvoirs publics et le sont toujours actuellement. Les différentes actions publiques de protection de la nature n'ont eu aucun effet.	T-1 : <u>Substantielle</u> : Faible.  Politiques publiques sont axées sur l'exploitation et non la protection  <u>Institutionnelle</u> : Faible  T0 : <u>Substantielle</u> : Faible. Idem  <u>Institutionnelle</u> : Moyenne  Le Parc potentiellement pourrait assurer la cohérence entre acteurs mais ne marche pas
	(3) 6 (21), (24)	1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Touristes (Oe), promeneurs (Oi), cyclistes (Oi, Oe)	SP3 : Accès au paysage via les chemins communaux SP4 : le code des usages locaux		Espace d'utilisation forestière	Populiculteurs (Pi, Pe)	SP4 : le code des usages locaux réglementent l'entretien des peupleraies				
	(3) 6 (21),	1d. Support de perception esthétique	Touristes (Oe), promeneurs (Oi), cyclistes (Oi, Oe)	usages locaux réglementent l'entretien des peupleraies PP1 : La LOF avant 1998 exonère pendant 30 ans les surfaces boisées en peuplier		Espace d'utilisation forestière	Populiculteurs (Pi, Pe)	PP1 : La LOF avant 1998 exonère pendant 30 ans les surfaces boisées en peuplier				
	2 (20)	1e. Support de création de valeur économique	Office de tourisme (Fi), écomusée (Fi)	PP2 : Reconnaissance du site ZNIEFF en 1985		Espace d'utilisation forestière	Populiculteurs (Pi, Pe)	PP2 : Reconnaissance du site ZNIEFF en 1985 PP3 : OLAE en 1997 PP4 : CTE en 2000				
	1, (19), (4),	2a. Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (prairies) (Pi, Pe)	PP3 : OLAE en 1997 PP4 : CTE en 2000 PP5 : Site Natura 2000	Espace d'utilisation forestière	Populiculteurs (Pi, Pe)	PP5 : Site Natura 2000 PP6 : Valorisation du site par la création du sentier d'interprétation et la Loire à Vélo en					



	(3) 6 (21),	<b>2e.</b> Espace d'histoire et du patrimoine bâti	Touristes (Oe), promeneurs (Oi), cyclistes (Oe, Oi)	<b>PP6</b> : Valorisation du site par la création du sentier d'interprétation et la Loire à Vélo en 2002	Espace d'utilisation forestière	Populiculteurs (Pi, Pe)	2002 <b>PP7</b> : CAD en 2004 <b>PP8</b> : MATER en 2007				
	(3) 6 (21), (24)	<b>3a.</b> Espace constituant un écosystème naturel	Touristes (Oe), promeneurs (Oi), cyclistes (Oe, Oi), Protecteurs de la Nature (Oe)	<b>PP7</b> : CAD en 2004 <b>PP8</b> : MATER en 2007	Espace d'utilisation forestière	Populiculteurs (Pi, Pe)					
	(3) 6 (21), (24)	<b>3c.</b> Réservoir de diversité génétique	Touristes (Oe), promeneurs (Oi), cyclistes (Oi, Oe), Protecteurs de la Nature (Oe)		Espace d'utilisation forestière	Populiculteurs (Pi, Pe)					
	(3) 6 (21), (24)	<b>3f.</b> Régulateur de la dynamique des populations	Touristes (Oe), promeneurs (Oi), cyclistes (Oi, Oe), Protecteurs de la Nature (Oe)		Espace d'utilisation forestière	Populiculteurs (Pi, Pe)					
Accès au paysage bâti	(15), (18),	<b>1a.</b> Espace de détente et de loisirs	Habitants (Oi), Touristes (Oe), Promeneurs (Oe), Cyclistes (Oi).	<b>Régulation en T-1 :</b> <b>SP1</b> : Droit d'accès à la propriété publique <b>PP1</b> : Déviation du Centre Bourg de Candes en 1981	<b>Régulation en T-1 :</b> <b>SP1</b> : Forte <b>PP1</b> : Faible	Touristes (Oe), Automobilistes (Oi)	<b>Régulation en T-1 :</b> <b>SP1</b> : Droit d'accès à la propriété publique <b>PP1</b> : Déviation du Centre Bourg de Candes en 1981	<b>Régulation en T-1 :</b> <b>SP1</b> : Forte <b>PP1</b> : Faible	<b>Nouvel acteur :</b> Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine	<b>T-1</b> : Moyenne La déviation n'incite pas les automobilistes à la prendre et le droit d'accès public engendre des rivalités voire des conflits d'usage	<b>T-1 :</b> <u>Substantielle</u> : Faible <u>Institutionnelle</u> : Faible
	15), (18), 33,	<b>1b.</b> Espace de libre accessibilité	Habitants (Oi), Touristes (Oe), Promeneurs (Oe), Cyclistes (Oi) ..	<b>Régulation en T0 :</b> <b>PP2</b> : Inscription de la	<b>Régulation en T0 :</b> <b>PP2</b> : Faible <b>PP3</b> : Forte	Touristes (Oe), Automobilistes (Oi)	<b>Régulation en T0 :</b> <b>PP2</b> : Inscription de la	<b>Régulation en T0 :</b> <b>PP2</b> : Faible <b>PP3</b> : Forte		<b>TO</b> : Moyenne	<b>TO :</b> <u>Substantielle</u> : Moyenne

	(9), 33	<b>Nouvelle usage en T<sub>0</sub> :</b> <b>1e.</b> support de création de valeur économique	Habitants (Oi), commerçants (Oi)	Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO en 2000 <b>PP3 :</b> Création du tronçon de la Loire à Vélo entre Rigny Ussé et Candes Saint Martin en 2002 <b>PP4 :</b> Aménagement de l'axe principal de Candes St Martin en 2002 <b>PP5 :</b> Création ZPPAUP	<b>PP4 :</b> Faible <b>PP5 :</b> Moyenne	<b>Nouvelle menace en T<sub>0</sub> :</b> <b>2d.</b> Support infrastructure de réseau	Habitants (Oe), Protecteur du patrimoine bâti (Fi)	Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO en 2000 <b>PP3 :</b> Création du tronçon de la Loire à Vélo entre Rigny Ussé et Candes Saint Martin en 2002 <b>PP4 :</b> Aménagement de l'axe principal de Candes St Martin en 2002 <b>PP5 :</b> Création ZPPAUP	<b>PP4 :</b> Faible <b>PP5 :</b> Moyenne		Les politiques publiques touristiques engendrent un flux supplémentaires de promeneurs, cyclistes etc. et l'aménagement de la voie principale ne permet pas une multiplicité d'usage aisée	<u>Institutionnelle :</u> Moyenne. Les politiques publiques touristiques, de protection et d'infrastructure ne sont pas cohérentes entre elles.
Protection du Patrimoine bâti et naturel	14, (18)	<b>1c.</b> Fournisseur d'histoire et du patrimoine bâti	Habitants (Oe), Protecteur du patrimoine bâti (Fi)	<b>Régulation en T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété des maisons et terrains constructible <b>PP1 :</b> Inscription de la confluence	<b>Régulation en T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Forte <b>PP1 :</b> Faible <b>PP2 :</b> Faible	Espace de construction	Habitants (Oi)	<b>Régulation en T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété des maisons et terrains constructible <b>PP1 :</b> Inscription de la confluence	<b>Régulation en T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Forte <b>PP1 :</b> Faible <b>PP2 :</b> Faible	<b>Nouvel acteur :</b> Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine	<b>T-1 :</b> Faible Emergence de rivalités d'usages par une réglementation contraignante sur une partie du territoire et largement ouverte à	<b>T-1 :</b> <u>Substantielle :</u> Faible <u>Institutionnelle :</u> Faible Pas de cohérence entre document d'urbanisme et la réglementation des monuments historiques
	(14), 18	<b>1d.</b> Support de perception esthétique	Habitants (Oe), Protecteur du patrimoine bâti (Fi)	Loire/Vienne au titre de site inscrit <b>PP2 :</b> Plan	<b>Régulation en T<sub>0</sub> :</b> <b>PP3 :</b> Forte <b>PP4 :</b> Forte	Espace de construction	Habitants (Oi),	Loire/Vienne au titre de site inscrit <b>PP2 :</b> Plan	<b>Régulation en T<sub>0</sub> :</b> <b>PP3 :</b> Forte <b>PP4 :</b> Forte			

	(9) 15	<b>Nouvelle usage en T<sub>0</sub> :</b> <b>1e.</b> support de création de valeur économique	Commerçants (Oi)	d'Occupation du Sol <b>Régulation en T<sub>0</sub> :</b> <b>PP3 :</b> Validation de la ZPPAUP en 1999 <b>PP4 :</b> Création du tronçon de la Loire à Vélo entre Rigny Ussé et Candes Saint Martin en 2002 <b>PP5 :</b> Validation du PLU intercommunal en 2006 <b>PP6 :</b>	<b>PP5 :</b> Forte <b>PP6 :</b> Forte	<b>Nouvelle menace en T<sub>0</sub> :</b> <b>2d.</b> Support infrastructure de réseau	Habitants (Oi), Protecteur du patrimoine bâti (Fi)	d'Occupation du Sol <b>Régulation en T<sub>0</sub> :</b> <b>PP3 :</b> Validation de la ZPPAUP en 1999 <b>PP4 :</b> Création du tronçon de la Loire à Vélo entre Rigny Ussé et Candes Saint Martin en 2002 <b>PP5 :</b> Validation du PLU intercommunal en 2006 <b>PP6 :</b>	<b>PP5 :</b> Forte <b>PP6 :</b> Forte		l'urbanisation sur une autre partie du territoire <b>T<sub>0</sub> :</b> <u>Substantielle :</u> Moyenne. La ZPPAUP apporte une plus grande cohérence dans le régulation des services paysagers. <u>Institutionnelle :</u> Moyenne. La ZPPAUP permet de coordonner les acteurs institutionnels et économique + habitants
	14, (32)	<b>Nouvelle usage en T<sub>0</sub> :</b> <b>1c.</b> Fournisseur d'histoire et du patrimoine bâti	Protecteur du patrimoine bâti (Fi)			<b>Nouvelle menace en T<sub>0</sub> :</b> Espace de construction	Habitants (Oi et Oe)				La validation de la ZPPAUP puis du PLU intercommunal contente une partie des habitants et des protecteurs du patrimoine même si évince une autre partie de la population et aboutit petit à petit à une gentrification du bourg de Candes St Martin.
	(14),	<b>Nouvelle usage en T<sub>0</sub> :</b> <b>1d.</b> Support de perception esthétique	Protecteur du patrimoine bâti (Fi)			<b>Nouvelle menace en T<sub>0</sub> :</b> Espace de construction	Habitants (Oi et Oe)				

## Annexe 4 : Tableau de synthèse de l'étude de cas de la Brenne

Sous cas	Type de conflit	Services menacés				Biens ou services du paysage ou de ressources fondamentales menaçantes				Gouvernance du paysage : L : Local I : Supra local P : Parc (ou structure de gestion)	Bilan de la régulation (ETENDUE faible ou forte)	Bilan de la régulation (COHERENCE faible ou forte)
		Services	Acteurs Usagers	Droits d'usage (issus de PP ou de Titre de Propriété)	Importance de l'impact (fort ou faible)	Services menaçants	Acteurs Usagers	Droits d'usage (issus de PP ou de Titre de Propriété)	Importance de l'impact (fort ou faible)			
Protection et gestion des étangs	6 (24)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Touristes (Oe)	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété et d'usage des prairies <b>SP2 :</b> Droit d'accès aux espaces publics <b>SP3 :</b> Droit de propriété des étangs et des espaces naturels et de la faune et la flore qu'ils abritent (Domaine de Chérine en 1985) <b>PP1 :</b> Politique de protection sectorielle	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Faible <b>SP2 :</b> Faible <b>SP3 :</b> Fort <b>PP1 :</b> Faible  <b>En T0 :</b> <b>SP4 :</b> Fort <b>SP5 :</b> Fort <b>PP2 :</b> Faible <b>PP3 :</b> Faible <b>PP4 :</b> Faible	Espace d'utilisation agricole	Pisciculteurs (Pi), Chasseurs (Pi et Pe)	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété et d'usage des prairies <b>SP2 :</b> Article 88 et 89 du Code des usages locaux qui traduit les règles de gestion lorsque les étangs se commandent. <b>SP3 :</b> Droit de propriété des étangs et des espaces naturels et de la faune et la flore qu'ils abritent (Domaine de Chérine en 1985) <b>PP1 :</b> Politique de protection sectorielle	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Fort <b>SP2 :</b> Moyen <b>SP3 :</b> Faible <b>PP1 :</b> Faible  <b>En T0 :</b> <b>SP4 :</b> Fort <b>SP5 :</b> Fort <b>PP2 :</b> Faible <b>PP3 :</b> Faible <b>PP4 :</b> Faible	Nouvel acteur en TO :  Parc Naturel Régional de la Brenne	<b>Etendue en T-1 :</b> Faible  Régulation insuffisante. En l'absence de politique publique, tout est régi par la propriété privée. Les usages locaux ont fait l'objet d'une codification formelle qui sous tend la régulation des usages de la terre et des étangs mais l'arrivée de nouveaux propriétaires perturbe cette forme d'autorégulation.  <b>Etendue en T0 :</b> moyenne  Régulation encore insuffisante. Les formes de contractualisations entreprises ne fédèrent pas l'ensemble des acteurs. D'autre part le statut particulier de la pisciculture a empêché des contractualisations massives sur les étangs et décrédibilise la	<b>Cohérence en T-1 :</b> <u>Substantielle :</u> Forte Un seul usage dominant (pisciculteur et chasseur) en cohérence avec les SP et PP en place  <u>Institutionnelle :</u> faible  <b>Cohérence en T0 :</b> <u>Substantielle :</u> Faible Plus d'usages mais sont donc en conflit  <u>Institutionnelle :</u> Moyenne Via le parc (nouvelle charte)
	3 (6)	1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Protecteurs de la nature (Oi) et Touristes (Oe)	<b>En T0 :</b> <b>SP4 :</b> Droit de propriété des étangs et des espaces naturels et de la faune et la flore qu'ils abritent (extension domaine de Chérine en 2008) <b>SP5 :</b> Démarche d'acquisition de quelques étangs par des institutions de protection de nature <b>PP2 :</b> Action Communautaire pour la NATure de 1993 à 1998 (ACNAT) <b>PP3 :</b> Contractualisation sectorielle sur l'étang Massé de 1995 à 2007		Espace d'utilisation agricole	Pisciculteurs (Pi)	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété et d'usage des prairies <b>SP2 :</b> Article 88 et 89 du Code des usages locaux qui traduit les règles de gestion lorsque les étangs se commandent. <b>SP3 :</b> Droit de propriété des étangs et des espaces naturels et de la faune et la flore qu'ils abritent (Domaine de Chérine en 1985) <b>PP1 :</b> Politique de protection sectorielle				
	2	<b>Nouvelle usage en T0 :</b> 1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Offices du tourisme et syndicat intercommunal (Fi)			<b>Nouvelle menace en T0 :</b> Espace d'utilisation agricole	Pisciculteurs (Pi)	<b>En T0 :</b> <b>SP4 :</b> Droit de propriété des étangs et des espaces naturels et de la faune et la flore qu'ils abritent (extension domaine de Chérine en 2008) <b>SP5 :</b> Démarche d'acquisition de quelques étangs par des institutions de protection de nature <b>PP2 :</b> Action Communautaire pour la NATure de 1993 à 1998 (ACNAT) <b>PP3 :</b> Contractualisation sectorielle sur l'étang Massé de 1995 à 2007				
	6 (1,2)	<b>Nouvelle usage en T0 :</b> 2f. Espace de diversité des pratiques culturelles	Agriculteurs (Pi), Touristes (Oe), Offices du tourisme, Syndicat Intercommunal (Fi)			<b>Nouvelle menace en T0 :</b> Espace d'utilisation agricole	Chasseurs (Pi) et Pisciculteurs (Pi)	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété et d'usage des prairies <b>SP2 :</b> Article 88 et 89 du Code des usages locaux qui traduit les règles de gestion lorsque les étangs se commandent. <b>SP3 :</b> Droit de propriété des étangs et des espaces naturels et de la faune et la flore qu'ils abritent (Domaine de Chérine en 1985) <b>PP1 :</b> Politique de protection sectorielle				

	3 (6)	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Touristes (Oe) et protecteurs de la nature (Oi)	<b>PP4</b> : Chartes et Contrats Natura 2000 depuis 2006		Espace d'utilisation agricole	Pisciculteurs (Pi)	<b>PP3</b> : Contractualisation sectorielle sur l'étang Massé de 1995 à 2007 <b>PP4</b> : Chartes et Contrats Natura 2000 depuis 2006			procédure Natura 2000. Seuls les étangs rachetés sont réellement protégés des pratiques des chasseurs et pisciculteurs au profit des touristes et protecteurs de la nature.	
	3 (6)	Nouvelle usage en T0 : 3f. Régulateur de la dynamique des populations	Touristes (Oe) et protecteurs de la nature (Oi)			Nouvelle menace en T0 : Espace d'utilisation agricole	Pisciculteurs (Pi)					
Entretien des prairies	6 (2)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Touristes (Oe), office du tourisme et syndicat intercommunal (Fi)	<b>En T-1</b> : <b>SP1</b> : Droit de propriété des prairies <b>SP2</b> : Contrat de bail donnant le droit d'usage des prairies <b>SP3</b> : Droit d'accès à la propriété publique <b>PP1</b> : Politique Agricole <b>PP2</b> : OGAF environnement	<b>En T-1</b> : <b>SP1</b> : Faible <b>SP2</b> : Faible <b>SP3</b> : Fort <b>PP1</b> : Faible <b>En T0</b> : <b>PP2</b> : Faible <b>PP3</b> : Faible <b>PP4</b> : Faible	Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)	<b>En T-1</b> : <b>SP1</b> : Droit de propriété des prairies <b>SP2</b> : Contrat de bail donnant le droit d'usage des prairies <b>SP3</b> : Droit d'accès à la propriété publique <b>PP1</b> : Politique Agricole <b>PP2</b> : OGAF environnement	<b>En T-1</b> : <b>SP1</b> : Fort <b>SP2</b> : Fort <b>SP3</b> : Fort <b>PP1</b> : Faible <b>En T0</b> : <b>PP2</b> : Fort <b>PP3</b> : Fort <b>PP4</b> : Fort	Nouvel acteur en T0 :  Parc Naturel Régional de la Brenne	<b>Etendue en T-1</b> : Faible  Régulation insuffisante. En l'absence de politique publique locale, tout est régi par la propriété privée	<b>Cohérence en T-1</b> : <u>Substantielle</u> : Moyenne Un seul usage dominant : propriété des prairies est en relative cohérence avec l'usage tourisme <u>Institutionnelle</u> : faible
	6 (1)	1c. Fournisseurs de légende et d'images typiques	Observateurs (Oe) chasseurs (Pi)	Commune apporte un soutien au prix.  <b>En T0</b> : <b>PP2</b> : OGAF environnement		Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)	Commune apporte un soutien au prix.  <b>En T0</b> : <b>PP2</b> : OGAF environnement			<b>Etendue en T0</b> : Moyenne  Régulation suffisante mais fragile. Le succès des différentes contractualisations entre les agriculteurs et l'Etat est réel mais la non pérennité de ce type de mesure tend à relativiser ce constat.	<b>Cohérence en T0</b> : <u>Substantielle</u> : Moyenne <u>Institutionnelle</u> : Moyenne Via le parc
	2	<b>Nouvelle usage en T0</b> : 1e. Support de création de valeur économique	Fournisseurs d'accès (Fi)	(Opération Groupée d'Aménagement Foncier) effective de 1991 à 1996. <b>PP3</b> : Opérations Locales Agri-environnementales (1998 à 2004) <b>PP4</b> : Contrats territoriaux d'Exploitation (CTE) de 2000 à 2002 suivi des CAD (Contrat d'Agriculture durable) à partir de 2003)		<b>Nouvelle menace en T0</b> : Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)	(Opération Groupée d'Aménagement Foncier) effective de 1991 à 1996. <b>PP3</b> : Opérations Locales Agri-environnementales (1998 à 2004) <b>PP4</b> : Contrats territoriaux d'Exploitation (CTE) de 2000 à 2002 suivi des CAD (Contrat d'Agriculture durable) à partir de 2003)				
	1 (4)	2a. Espace d'utilisation agricole	Chasseurs (Pi et Pe)			Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)					
	3	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteur de la nature (Oi)			Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi), Chasseurs (Pi)					

	3	3f. Régulateur de la dynamique des populations	Protecteurs de la nature (Oi)			Nouvelle menace en T0 : Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi), chasseurs (Pi)					
Accès au paysage : des chemins et des observatoires	31 (13), (15), (33)	1a. Espace de détente et de loisirs	Touristes (Oe) et habitants autochtones (Oi)	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété des chemins ruraux et d'exploitation des routes <b>SP2 :</b> Droit d'accès à la propriété publique  <b>En T0 :</b> <b>PP1 :</b> Balisage et reconquête des chemins ruraux <b>PP2 :</b> Publication du livre les 12 plus belles balades de Brenne	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Faible <b>SP2 :</b> Fort  <b>En T0 :</b> <b>PP1 :</b> Fort <b>PP2 :</b> Faible	1a. Espace de détente et de loisirs	Pisciculteurs (Pi), chasseurs (Pi), habitants autochtones (Oi), agriculteurs (Pi)	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété des chemins ruraux et d'exploitation des routes <b>SP2 :</b> Droit d'accès à la propriété publique  <b>En T0 :</b> <b>PP1 :</b> Balisage et reconquête des chemins ruraux <b>PP2 :</b> Publication du livre les 12 plus belles balades de Brenne	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Fort <b>SP2 :</b> Fort  <b>En T0 :</b> <b>PP1 :</b> Fort <b>PP2 :</b> Fort	Nouvel acteur en TO :  Parc Naturel Régional de la Brenne  Autre acteur régulateur Fédération Française de la Randonnée Pédestre	<b>Etendue en T-1 :</b> Moyenne  Régulation insuffisante de la fréquentation. Les routes privées (chemins ruraux et quelques chemins d'exploitation) sont affectées à l'usage général. L'accès est libre sur les routes communales. L'impossibilité de limiter le nombre d'usagers rend la régulation insuffisante  <b>Etendue en T0 :</b> Moyenne  Régulation insuffisante. Aucun changement apparent. L'impossibilité de limiter le nombre d'usagers rend la régulation insuffisante.	<b>Cohérence en T-1 :</b> <u>Substantielle :</u> Faible Incompatibilité entre libre accès automobile et espace de détente/ et écologie. <u>Institutionnelle :</u> faible  <b>Cohérence en T0 :</b> <u>Substantielle :</u> Faible <u>Institutionnelle :</u> Moyenne Via le Parc
	32	1b. Espace de libre accessibilité	Touristes (Oe)			Support d'infrastructures de réseau	Gestionnaires des sentiers (Fi)					
	33	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (Oi)			Espace de libre accessibilité	Touristes (Oe)					
	33	<b>Nouvelle Usage en T0 :</b> 3c. Réservoir de diversité génétique	Protecteurs de la nature (Oi)			<b>Nouvelle Menace en T0 :</b> Espace de libre accessibilité	Touristes (Oe)					
Gestion du bocage du Boischaud Sud	6 (3)	1a. Espace de détente et de loisirs	Habitants (Oi), Touristes (Oe)	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété des terres agricoles et par extension des haies <b>SP2 :</b> le code des usages locaux régleme l'entretien des haies  <b>En T0 :</b> <b>SP3 :</b> Le contrat de bail à ferme ne permet plus au locataire de	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Faible <b>SP2 :</b> Faible  <b>En T0 :</b> <b>SP3 :</b> Faible <b>PP1 :</b> Faible <b>PP2 :</b> Moyen <b>PP3 :</b> Faible <b>PP4 :</b> Faible <b>PP5 :</b> Moyen	Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Droit de propriété des terres agricoles et par extension des haies <b>SP2 :</b> le code des usages locaux régleme l'entretien des haies <b>SP3 :</b> Contrat de bail à ferme permettant au locataire de supprimer les haies sans l'accord du propriétaire	<b>En T-1 :</b> <b>SP1 :</b> Fort <b>SP2 :</b> Faible <b>SP3 :</b> Forte  <b>En T0 :</b> <b>SP4 :</b> Faible <b>PP1 :</b> Faible <b>PP2 :</b> Moyen <b>PP3 :</b> Moyen <b>PP4 :</b> Faible <b>PP5 :</b> Moyen	Nouvel acteur en TO :  Parc Naturel Régional de la Brenne	<b>Etendue en T-1 :</b> Faible car pas beaucoup d'usages différents puisque la gestion du bocage est conditionnée aux droits de propriété et d'usage  <b>Etendue en T0 :</b> Moyenne  Prise en compte des	<b>Cohérence en T-1 :</b> <u>Substantielle :</u> Faible <u>Institutionnelle :</u> faible  La PAC favorise un modèle d'agriculture productiviste au détriment des élevages extensifs  <b>Cohérence en T0 :</b>
	3 (6)	1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Habitants (Oi), Touristes (Oe)			Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)					



6 (3)	1d. Support de perception esthétique	Habitants (Oi), Touristes (Oe)	supprimer une haie sans l'accord du propriétaire (Loi Barnier de février 1995). <b>PP1</b> : Mesure de protection possible dans les documents d'urbanisme (Loi SRU de décembre 2000) <b>PP2</b> : Contrats territoriaux d'Exploitation (CTE) proposé aux agriculteurs de 2000 à 2002 <b>PP3</b> : PHAE 2, la nouvelle prime à l'herbe proposé en 2007 inclus le 20% biodiversité. <b>PP4</b> : dans le cadre de Natura 2000, il est possible de contractualiser des mesures (MATER) en faveur de la préservation des haies et arbres épars. <b>PP5</b> : la loi DTR de 2005 élève la protection des espaces naturels au même rang que l'amélioration des structures agricoles dans le cadre d'aménagement foncier	Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)	<b>En T0 :</b> <b>SP4</b> : Le contrat de bail à ferme ne permet plus au locataire de supprimer une haie sans l'accord du propriétaire (Loi Barnier de février 1995). <b>PP1</b> : Mesure de protection possible dans les documents d'urbanisme (Loi SRU de décembre 2000) <b>PP2</b> : Contrats territoriaux d'Exploitation (CTE) proposé aux agriculteurs de 2000 à 2002 <b>PP3</b> : PHAE 2, la nouvelle prime à l'herbe proposé en 2007 inclus le 20% biodiversité. <b>PP4</b> : dans le cadre de Natura 2000, il est possible de contractualiser des mesures (MATER) en faveur de la préservation des haies et arbres épars. <b>PP5</b> : la loi DTR de 2005 élève la protection des espaces naturels au même rang que l'amélioration des structures agricoles dans le cadre d'aménagement foncier		attentes sociétales plus importantes	<u>Substantielle</u> : moyenne  <u>Institutionnelle</u> : Moyenne  Introduction de régulation paysagère par contractualisation avec agriculteur
2	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Office tourisme (Fi)		Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)				
1	2a. Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)		Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)				
3 (6)	2e. Espace d'histoire et du patrimoine bâti.	Habitants (Oi), Touristes (Oe)		Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)				
6 (3)	2g. Espace de qualité de vie	Habitants (Oe et Oi)		Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)				
3 (6)	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (Oi et Oe)		Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)				
3 (6)	<b>Nouvelle usage en T0 :</b> 3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Protecteurs de la nature (Oi et Oe)		<b>Nouvelle menace en T0 :</b> Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)				

	3 (6)	<b>Nouvelle usage en T0 :</b> 3d. Régulateur du cycle de l'eau	Protecteurs de la nature (Oi et Oe)			<b>Nouvelle menace en T0 :</b> Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)					
	3 (6)	<b>Nouvelle usage en T0 :</b> 3f. Régulateur de la dynamique des populations	Protecteurs de la nature (Oi et Oe)			<b>Nouvelle menace en T0 :</b> Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (Pi)					

## **ANNEXE 5 : MÉTHODOLOGIE COMPARATIVE**

L'objectif principal de la méthode développée est de permettre la comparaison du régime institutionnel des études de cas à partir de critères prédéfinis. L'ordonnance des critères dans un tableau de synthèse par étude de cas est un premier pas vers une comparaison du régime institutionnel des différents cas entre eux (Cf. Annexe 1 à 4) Afin de croiser les différentes données, la constitution d'un système de base de données relationnel s'est avérée nécessaire ; ceci a été possible grâce à une « typologisation » des données. Enfin et au vu des hypothèses, des requêtes ont été définies afin d'analyser les données par cas et de manière globale.

### **A. Base de données**

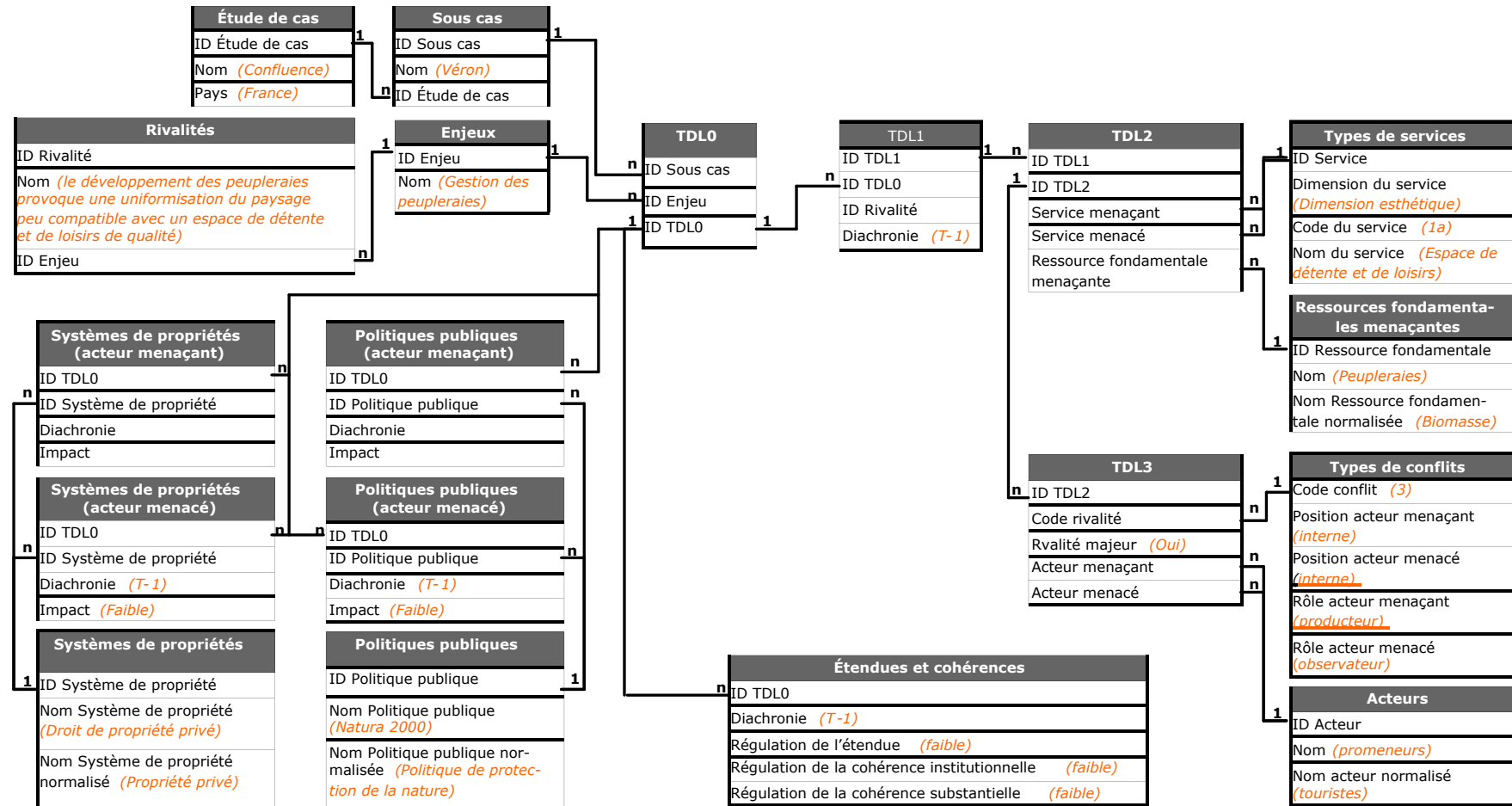
La conception d'une base de données relationnelle emprunte la méthode Mérise. Celle-ci est basée sur le modèle entité-association. Elle est ainsi constituée de deux éléments de base :

- Les entités, qui sont des regroupements d'informations, et possèdent des attributs (caractéristiques)
- Les associations qui sont les liens logiques entre les entités (et sont quantifiées par des cardinalités)

Ainsi, les catégories de données (entités) que l'on souhaite croiser via des tables de liaisons (formulation des associations) sont regroupées dans des tables communes :

- Etudes de cas
- Sous-cas
- Enjeux
- Rivalités
- Types de service
- Ressources fondamentales menaçantes
- Types de conflits
- Acteurs
- Politiques publiques
- Systèmes de propriétés
- Etendues et cohérences

### Schéma de la structure de la base de données



NB : TDL signifie « Table De Liaison » ; en rouge figure des exemples de données (ici, l'exemple concerne un usage/usager menacé (Types de services, Acteurs, Politiques publiques et Systèmes de propriété correspondants)).

## **B. Critères retenus pour la comparaison et élaboration d'une typologie homogène pour les 4 cas**

Devant la multiplicité et la complexité des critères, il a été nécessaire au préalable de la constitution de la base de données de les définir et d'explicitier les partis pris afin de faciliter l'analyse du régime institutionnel et la comparaison.

Les données saisies dans Access sont disparates, au sein des cas et entre chaque cas, il a donc été jugé utile d'élaborer des typologies pour certaines catégories (tout en conservant les données détaillées).

### **Rivalités majeures**

Un total de 36 configurations de rivalités peut être mis en évidence sur la base des trois catégories d'acteurs (producteur, fournisseur et observateur du paysage) et de leur position (Autochtone ou allochtone).

#### **Type de configuration d'acteurs en rivalité.**

Légende (Knoepfel et Gerber 2008). : P – Utilisateur de ressource fondamentale (producteur de la base matérielle du paysage), F – Fournisseur de services paysagers, O – Observateur consommateur.

			Acteur subissant une atteinte					
			Acteur autochtone			Acteur allochtone		
			P	F	O	P	F	O
Acteur portant atteinte	Acteur autochtone	P	1	2	3	4	5	6
		F	7	8	9	10	11	12
		O	13	14	15	16	17	18
	Acteur allochtone	P	19	20	21	22	23	24
		F	25	26	27	28	29	30
		O	31	32	33	34	35	36

Devant le nombre d'occurrences de rivalités observées (cf. Annexe 1 à 4) il a été décidé de définir un type de rivalité majeur et des types de rivalités mineurs (entre parenthèse dans les tableaux de synthèse de l'annexe 1 à 4) pour chaque rivalité entre services observés.

### **Services paysager/non paysager**

Si la notion de services paysagers est évidente pour les services menacés, les services menaçants ne sont pas nécessairement paysager ; Les rivalités peuvent exister entre un usage paysager et l'usage d'une ressource fondamentale (le sol agricole, la forêt, etc.). Aussi et sur la base des 20 services paysagers ont été définis des services menaçants homologues non paysagers (np). Dans nos différentes études de cas, 8 services menaçants non paysagers ont été observés.

**Services menaçants observés dans les cas français et suisses**

<b>Code</b>	<b>Services menaçants non paysagers</b>
1a_np	Loisirs
1b_np	Accessibilité
1e_np	Valorisation économique
2a_np	Activités agricoles
2b_np	Activités forestières
2c_np	Construction
2d_np	Infrastructures de réseau
3c_np	Réservoir de diversité génétique

**Acteurs usagers**

Les acteurs usagers ont dû faire l'objet d'une typologisation car ceux-ci ont été recensés par des membres différents de l'équipe de recherche et n'ont pas fait l'objet d'une homogénéisation. D'autre part, les acteurs sont fortement dépendants des spécificités locales.

Ainsi, 18 catégories proposées correspondent globalement aux catégories P (producteur), F (fournisseur), O (observateurs), mais sans prendre en compte les « doubles casquettes » (ex : Tous les agriculteurs sont regroupés dans une même catégorie bien que ceux-ci peuvent être producteurs et fournisseurs à la fois).



### **Typologie des acteurs usagers**

Rôles	Type d'acteurs	Acteurs observés
P	Pisciculteurs	Pisciculteurs
P	Forestiers	Forestiers, Gardes forestiers, populticulteurs
P, F	Agriculteurs	Agriculteurs (P), Agriculteurs Bio (F), Agriculteurs intensifs (P), Agriculteurs tenanciers de métairies (F)
P, F	Propriétaires fonciers	Propriétaires de forêts et de pâturages emboisés (P), Propriétaires du golf (F), Propriétaires fonciers forestiers (P), Propriétaires fonciers thésaurisateurs (P)
P, F, O	Aménageurs	Aménagistes (F), Bureau d'étude Umweltmanagement Buweg (O), Syndicat d'amélioration foncière (P), Promoteurs immobiliers (P)
P, O	Chasseurs	Chasseurs (P et O)
F	Offices de Tourisme	Jura Bernois tourisme, Milieux du tourisme, offices de Tourisme, Riederalp Tourismus
F	Ecomusée	Ecomusée
F	Artisans commerçants	Hôteliers, Hôteliers de la Riederfurka, Restaurants de la crête, Restaurateurs, Commerçants
F	Commerces sportifs	Remontées mécaniques, Bettmeralp Bahnen, Société de ski de fond, Guide d'excursion en raquette, Verkehrsbetrieb Riederalp, Gestionnaires de sentiers.
F, P	Collectivités territoriales	Communes (P et F), Commune de Bettmeralp (F), Commune de Riederalp (F), Ried-Mörel (F), Syndicat Intercommunal (F)
O	Touristes	Touristes à la recherche d'authenticité, Randonneurs « contemplateurs », Observateurs, Pique-niqueurs, promeneurs, Touristes, Touristes non motorisés, Visiteurs, Foules.
O	Touristes motorisés	Touristes motorisés
O	Défenseurs du patrimoine bâti	Défenseurs de l'image des villages, protecteurs du patrimoine bâti
O	Automobilistes	Automobilistes, Conducteurs de véhicules motorisés
O	Habitants	Habitants
O, P	Touristes sportifs	Randonneurs en raquette (O), Cyclistes (O), Fondeurs (O), Vététistes (P) Randonneurs (O)
O, F	Protecteurs de la Nature	Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements (O), Pro Natura (O et F), Protecteurs de la nature (O et F)

### **Systèmes de propriétés et Politiques publiques**

Les différents systèmes de propriété et politiques publiques en présence et mobilisés par les acteurs menacés ou menaçants ont été identifiées afin de mesurer leurs impacts sur l'usage de la ressource paysage. Ceux-ci ont également fait l'objet d'une typologisation en raison des dénominations locales et propres à chaque membre en charge d'une étude de cas.

#### **Systèmes de propriétés**

Le choix s'est porté sur cinq catégories : propriété privée et publique, droit d'accès libre et limité, et enfin contrat de bail/concession.

### Typologie des systèmes de propriétés

Typologie des régimes de propriété	Type de système de propriété
Propriété privée	<ul style="list-style-type: none"><li>• Droit de propriété privée des parcelles agricoles, forêts, bâtis, routes et chemins, ...</li><li>• Le code des usages locaux</li></ul>
Propriété publique	<ul style="list-style-type: none"><li>• Droit de propriété des étangs et des espaces naturels et de la faune et la flore qu'ils abritent (Domaine de Chérine en 1985)</li><li>• Droit de propriété des chemins ruraux et d'exploitation des routes</li><li>• Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques (bourgeoisies, communes municipales)</li><li>• servitude sur la création d'une réserve forestière partielle à Chasseral Nord</li><li>• Titre de propriété de Pro Natura (bail)</li></ul>
Droit d'accès	<ul style="list-style-type: none"><li>• Droit d'accès aux espaces publics via les chemins communaux</li><li>• Droit de libre accès (art. 699 CC)</li><li>• Servitudes de passage</li><li>• Droit d'accès aux pâturages (art. 699 CC)</li></ul>
Droit d'accès limité (taxe)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taxe d'utilisation des pistes de ski de fonds</li><li>• Route de Chasseral privée (avec un péage)</li></ul>
Contrat de bail / Concession/autre contrat	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contrat de bail à ferme</li><li>• Concession d'exploitation de carrière aux mains de Vigier SA</li><li>• Concessions cantonales nécessaires pour la construction des remontées mécaniques</li><li>• Contrat réglant le dédommagement des agriculteurs par les remontées mécaniques ;</li><li>• Concessions fédérales pour la construction des téléphériques (prix des billets d'accès au village)</li></ul>

### Politiques publiques

Les politiques publiques ont été regroupées, dans un premier temps, au sein de deux catégories (Politiques d'exploitation et de protection), puis afin d'affiner la typologisation, des sous-catégories ont été créées.

Politique d'exploitation	
Contractualisation Etat/Agriculteurs (éco agriculture)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opération Groupée d'Aménagement Foncier (OGAF environnement)</li> <li>• Opération Locale Agri Environnementale (OLAE)</li> <li>• Contrats territoriaux d'Exploitation (CTE)</li> <li>• Contrat d'Agriculture durable (CAD)</li> <li>• Chartes et Contrats Natura 2000</li> <li>• Prime à l'herbe (PHAE 2) qui inclut le 20% biodiversité.</li> <li>• Mesures Agro-environnementales TERRitorialisées (MATER)</li> <li>• Contractualisation sectorielle sur l'étang Massé</li> </ul>
Politique d'Infrastructure (routière/chemin pédestre/...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Balisage et reconquête des chemins ruraux et publication du livre les 12 plus belles balades de Brenne</li> <li>• Déviation du Centre Bourg de Candes-Saint-Martin et aménagement de l'axe principal de Candes St Martin</li> <li>• Création de la Loire à Vélo et du sentier d'interprétation.</li> <li>• Garantie constitutionnelle de la gratuité des routes à usage public (art. 82)</li> <li>• Loi bernoise du 2 février 1964 qui règle l'affectation privée ou publique des routes.</li> <li>• Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts interdisant la circulation sur les routes forestières</li> <li>• Plan de circulation du massif coordonnant la signalisation</li> <li>• Plan forestier de Chasseral Nord délimitant les routes forestières</li> <li>• Loi fédérale assurant une circulation libre des randonneurs sur les chemins pédestres</li> <li>• Directives de l'OFROU sur la signalisation des chemins de randonnée pédestre</li> <li>• Projet Suisse Mobile de balisage d'itinéraires au niveau national</li> <li>• District franc « Chasseral » (mesures de mise en œuvre de l'interdiction de sortir des chemins)</li> </ul>
Politique agricole	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique de protection sectorielle</li> <li>• Politique Agricole Commune apporte un soutien au prix.</li> <li>• Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (rentabilité de l'exploitation agricole)</li> <li>• Liberté de commerce et d'opinion garantissant la promotion de produits agricoles Bio</li> <li>• Ordonnance sur l'agriculture biologique (1997)</li> <li>• Loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture</li> <li>• Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture</li> </ul>
Politique foncière/fiscale (Aménagement du territoire)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesure de protection possible dans les documents d'urbanisme locaux (POS et PLU)</li> <li>• Plan directeur de la Suze de 1992</li> <li>• Plans directeurs régionaux Jura-Bienne, Centre-Jura et Bienne-Seeland et Chasseral</li> <li>• Zone de calme de la Tschamer, inscrite dans les plans de quartiers</li> <li>• Plan directeur cantonal selon la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions</li> <li>• Plans d'aménagement communaux selon la loi sur l'aménagement du territoire</li> <li>• Loi sur l'aménagement du territoire permettant d'obtenir un permis de construire à l'extérieur de la zone à bâtir</li> <li>• Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ; règlements communaux de construction et plans de zone</li> <li>• Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural interdisant le partage matériel des terres</li> </ul>
Politique de développement touristique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création du sentier d'interprétation et la Loire à Vélo en 2002</li> <li>• Charte de la place Concordia</li> <li>• Liberté de commerce et d'opinion garantissant la promotion de la région et la sensibilisation du public (panorama glacière)</li> </ul>
Politique forestière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panifications forestières (vallon de Saint-Imier, Plateau de Diesse / Bas-Vallon, vallée de la Birse / Trampoline)</li> <li>• Loi fédérale sur les forêts assimilant les pâturages boisés à des forêts (T-1)</li> <li>• Nouvelle délimitation de la SAU basée sur : la loi sur les forêts, l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm, RS 910.91)</li> </ul>

Politique de protection	
Politique environnementale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement concernant la lutte contre le bruit</li> </ul>
Politique de protection de la nature/culture	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Action Communautaire pour la NATure (ACNAT)</li> <li>• Protection des espaces naturels et des paysages dans la loi DTR de 2005</li> <li>• Site Natura 2000</li> <li>• Inscription de la Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO</li> <li>• Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP)</li> <li>• Inscription de la confluence Loire/Vienne au titre de site inscrit</li> <li>• Réserve forestière partielle de Chasseral Nord et de la forêt de Saint-Jean</li> <li>• Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)</li> <li>• Plans directeurs des réseaux écologiques</li> <li>• Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)</li> <li>• Décision déclarant la forêt d'Aletsch réserve forestière absolue et site à protéger du 5 mai 1933</li> <li>• Contrat de protection du bassin versant de la Massa basé sur l'OCFH (2002)</li> <li>• Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture</li> </ul>

**Typologie des politiques publiques d'exploitation et de protection**

### **Etendue**

L'étendue mesure la proportion de services paysagers effectivement régulés par rapport à l'ensemble de ceux utilisés dans un périmètre donné. Comme les textes législatifs font rarement directement référence à un service paysager particulier, l'estimation de l'étendue se fait également en évaluant dans quelle mesure la régulation de l'usage d'une autre ressource a aussi été conçue (indirectement) pour une meilleure gestion des usages paysagers. Cette estimation a été réalisée par la personne en charge de l'analyse du cas au regard du matériau récolté et analysé.

### **Cohérence**

Comme le paysage n'est pas une ressource directement appropriable par un titre de propriété, les concepts de « cohérence interne » et « cohérence externe », tel qu'ils sont employés traditionnellement dans le cadre d'analyse du RIR ne font guère de sens dans ce contexte. Par contre, vu le rôle important par la mise en place de mécanismes susceptibles de coordonner des usages à impact spatial potentiellement négatifs pour la ressource paysage, le concept de cohérence institutionnelle est utilisé. Alors que la cohérence substantielle, mesure la compatibilité des droits entre eux (ces droits pouvant provenir des PP, des titres de la propriété privé ou de droits informels), la cohérence institutionnelle rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages. Ici encore cette estimation a été réalisée par la personne en charge de l'analyse du cas au regard du matériau récolté et analysé.

### **Impact et régulation**

L'appréciation des impacts des systèmes de propriétés, des politiques publiques et la régulation de l'étendue et de la cohérence a été basé sur une échelle à trois niveaux (Faible, Moyen, Fort). Cette appréciation a été réalisée par la personne en charge de l'analyse du cas au regard du matériau récolté et analysé (entretiens, documents, etc.). Ce qui a permis d'homogénéiser et de rendre comparable les études de cas.

## **C. Les requêtes**

Une fois la base de données construite et complétée, il est possible de la questionner par le biais des requêtes.

Il a été décidé :

- que les comptages se font en gardant la rivalité majeure en premier lieu ; les requêtes prenant en compte l'ensemble des rivalités observées sera analysé que dans les cas où il révèle des informations différentes.
- que les trajectoires de régime sont considérées avec la cohérence substantielle et institutionnelle à chaque fois (pas de croisement des trois dimensions)

Le tri à plat permet d'exposer les informations recueillis in situ et de permettre de confronter les différents cas. Les croisements de données permettent d'avoir une approche plus analytique et permettent de juger de l'intégration et de la cohérence des régimes institutionnels.

Ainsi, les requêtes suivantes ont été réalisées :

- La fréquence des rivalités par cas et par pays
- Le comptage pour chaque rivalité (type 1 à 36) :
  - des services menaçants associés,
  - des services menacés associés (avec attention spécifique portée aux services « marchands » : services faisant explicitement l'objet d'une marchandisation),
  - des ressources fondamentales menaçantes,
  - des étendues,
  - des cohérences Institutionnelles et Substantielles.
- Les impacts des systèmes de propriétés mobilisés par menaçants et des menacés
- Les impacts des politiques publiques mobilisés par menaçants et des menacés
- Systèmes de propriétés des menaçants en fonction des trajectoires de régime
- Politiques publiques en fonction des trajectoires de régime
- Services menacés et menaçants en fonction des trajectoires de régime
- Types de rivalités (majeurs) en fonction des trajectoires de régime.

### **Partis pris pour l'analyse**

Afin de faciliter l'analyse, pour chaque requête, les données ont été extraites pour chaque cas, chaque pays et enfin de manière globale. D'autre part, lorsqu'il s'agit de quantifier les occurrences des types de rivalités, les rivalités majeures ont été dissociées de l'ensemble.

Le code couleur est fonction de la fréquence des rivalités en présence sur une base de 100. Ceci permet de comparer les cas et pays entre eux sur les mêmes bases. :

- Niveau faible (jaune): inférieur à 4 pour cent
- Niveau faible - moyen (jaune orangé) : de 5 à 9 pour cent
- Niveau moyen (orange) : de 10 à 14 pour cent
- Niveau moyen - fort (rouge) : de 15 à 19 pour cent
- Niveau fort (marron) : supérieur à 20 pour cent.

Dans certain cas, la méthode Bertin a été appliquée afin de faciliter la lecture des tableaux. Devant la redondance de certains termes, les abréviations suivantes ont été choisies :

- P : Producteur
- F : Fournisseur
- O : Observateur
- i : Interne ou autochtone
- e : Externe ou allochtone
- np : non paysager
- B&S : biens et services

L'ensemble des croisements réalisés a été considéré comme nécessaire à la vérification des hypothèses.



## Annexe 6 : Résultats des requêtes

**Tableau 1** - Fréquences des types de rivalités majeurs. Légende : P – Utilisateur de ressource fondamentale (producteur de la base matérielle du paysage), F – Fournisseur de services paysagers, O – Observateur consommateur

Confluence			Menacés						Total :	
			Int			Ext				
			P	F	O	P	F	O		
Menaçants	Int	P	1	2					17	20
		F								
		O		2	1				1	4
	Ext	P								
		F								
		O		1	3				1	5
Total :			1	5	4				19	29

Chasseral			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menaçants	Int	P		3				12	15
		F	3	2				7	12
		O	1						1
	Ext	P							
		F							
		O	2					5	7
Total :			6	5				24	35

Types de rivalités			Menacés					
			Int			Ext		
			P	F	O	P	F	O
Menaçants	Int	P	1	2	3	4	5	6
		F	7	8	9	10	11	12
		O	13	14	15	16	17	18
	Ext	P	19	20	21	22	23	24
		F	25	26	27	28	29	30
		O	31	32	33	34	35	36

Brenne			Menacés						Total :	
			Int			Ext				
			P	F	O	P	F	O		
Menacés	Int	P	2	3	12				9	26
		F								
		O								
	Ext	P								
		F								
		O	2	1	2					5
Total :			4	4	14			9	31	

Aletsch			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menaçants	Int	P	10	5					15
		F	15	2		1	16	34	
		O							
	Ext	P							
		F		1					1
		O		1					1
Total :			27	7		1	16	51	

Cas français + suisses			Menacés						Tot al :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menaçants	Int	P	3	18	17			38	76
		F	3	17	2		1	23	46
		O	1	2	1			1	5
	Ext	P							
		F		1					1
		O	4	3	5			6	18
Total :		11	41	25		1	68	146	

Cas français			Menacés						Total :	
			Int			Ext				
			P	F	O	P	F	O		
Menacés	Int	P	3	5	12				26	46
		F								
		O		2	1				1	4
	Ext	P								
		F								
		O	2	2	5				1	10
Total :			5	9	18				28	60

Cas suisses			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menacés	Int	P		13	5			12	30
		F	3	17	2		1	23	46
		O	1						1
	Ext	P							
		F		1					1
		O	2	1				5	8
Total :			6	32	7		1	40	86

Cas français + suisses			Menacés						Total al :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menacants	Int	P	64			63			127
		F							
		O							
	Ext	P	13			6			19
		F							
		O							
Total :			77			69			146

Cas français			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menacés	Int	P	23			27			50
		F							
		O							
	Ext	P	9			1			10
		F							
		O							
Total :			32			28			60

Cas suisses			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menacés	Int	P	41			36			77
		F							
		O							
	Ext	P	4			5			9
		F							
		O							
Total :			45			41			86

**Tableau 2 - Fréquences des types de rivalités** Légende : P – Utilisateur de ressource fondamentale (producteur de la base matérielle du paysage), F – Fournisseur de services paysagers, O – Observateur consommateur

Confluence			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menacés	Int	P	1	2	14	1		17	35
		F			3				3
		O		4	3			4	11
	Ext	P	1	2	14	1		17	35
		F							
		O		2	4			2	8
Total :			2	10	38	2		40	92

Chasseral			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menacés	Int	P	2	3	12		2	12	31
		F	4	2	4			7	17
		O	3		6			6	15
	Ext	P							
		F			1			1	2
		O	7	1	6			9	23
Total :			16	6	29		2	35	88

Types de rivalités			Menacés					
			Int			Ext		
			P	F	O	P	F	O
Menaçants	Int	P	1	2	3	4	5	6
		F	7	8	9	10	11	12
		O	13	14	15	16	17	18
	Ext	P	19	20	21	22	23	24
		F	25	26	27	28	29	30
		O	31	32	33	34	35	36

Brenne		Menacés						Total :	
		Int			Ext				
		P	F	O	P	F	O		
Menacés	Int	P	5	10	15	1		17	48
		F							
		O	2		1				3
	Ext	P					1	1	
		F							
		O	2	1	3				6
Total :		9	11	19	1		18	58	

Aletsch			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menaçants	Int	P	13	6			1	20	
		F	17	21		4	21	63	
		O		1			1	2	
	Ext	P							
		F		4	3			3	10
		O		1				1	2
Total :			36	30		4	27	97	

Cas français suisses			Menacés							Total :
			Int			Ext				
			P	F	O	P	F	O		
Menacés	Int	P	8	28	47	2	2	47	134	
		F	4	19	28		4	28	83	
		O	5	5	10			11	31	
	Ext	P	1	2	14	1		18	36	
		F		4	4			4	12	
		O	9	5	13			12	39	
Total :			27	63	116	3	6	120	335	

Cas français			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menacés	Int	P	6	12	29	2		34	83
		F			3				3
		O	2	4	4			4	14
	Ext	P	1	2	14	1		18	36
		F							0
		O	2	3	7			2	14
Total :			11	21	57	3	0	58	150

Cas suisses			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menacés	Int	P	2	16	18		2	13	51
		F	4	19	25		4	28	80
		O	3	1	6			7	17
	Ext	P							0
		F		4	4			4	12
		O	7	2	6			10	25
Total :		16	42	59	0	6	62	185	

Cas français suisses			Menacés						Total al :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menaçants	Int	P	154			94			248
		F							
		O							
	Ext	P	52			35			87
		F							
		O							
Total :			206			129			335

Cas français			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menacés	Int	P							
		F	60			40			100
		O							
	Ext	P							
		F	29			21			50
		O							
Total :			89			61			150

Cas suisses			Menacés						Total :
			Int			Ext			
			P	F	O	P	F	O	
Menaçants	Int	P	94			54			148
		F							
		O							
	Ext	P	23			14			37
		F							
		O							
Total :			117			68			185

**Tableau 3** - Fréquences des types de rivalités majeurs en fonction des services menaçants. Légende : P : Producteur ; F : Fournisseur ; O : Observateur ; i : interne ; e : externe ; np : non paysager

		Brenne							Confluence							Aletsch							Chasseral							Total	%				
		Oe vs Pi	Oe vs Oi	Pi vs Oi	Pi vs Oe	Pi vs Fi	Pi vs Pi	Oe vs Fi	Oi vs Oi	Oe vs Oe	Oi vs Oi	Pi vs Oe	Pi vs Fi	Pi vs Pi	Oi vs Fi	Oi vs Oe	Oe vs Fi	Fe vs Fi	Fi vs Fe	Fi vs Oe	Fi vs Fi	Pi vs Fi	Fi vs Oi	Pi vs Oi	Oe vs Fi	Fi vs Oe	Oe vs Pi	Oe vs Oe	Fi vs Pi			Fi vs Fi	Pi vs Oe	Pi vs Fi	Oi vs Pi
Code	Intitulé du service menaçant	31	33	3	6	2	1	32	33	36	15	6	2	1	14	18	32	26	11	12	8	2	9	3	32	12	31	36	7			8	6	2	13
1a	Espace de détente et de loisirs	2																								3	1	3						9	6%
1e	Support de création de valeur économique																	1	1	13	12	6				3			3	2				41	28%
2d	Support d'infrastructure de réseau								3	1																								4	3%
2e	Espace d'histoire et du patrimoine bâti											1																						1	1%
1a_np	Espace de détente et de loisirs																							2										2	1%
1b_np	Espace de libre accessibilité		2																															2	1%
1e_np	Support de création de valeur économique																						2											2	1%
2a_np	Espace d'utilisation agricole			12	9	3	2																2		5			1			3	1	1	39	27%
2b_np	Espace d'utilisation forestière											17	2	1																7			27	18%	
2c_np	Espace de construction														2	1	1													2	1		7	5%	
2d_np	Espace d'infrastructures de réseau							1												3	3					1						1	9	6%	
3c_np	Réservoir de diversité génétique																								1			2					3	2%	
		Total occurrence							31	Total occurrence							29	Total occurrence							51	Total occurrence							35	146	100%

**Tableau 4 - Fréquences des types de rivalités majeures en fonction des services menacés**

		Brenne								Confluence								Aletsch								Chasseral									
		Pi vs Oe	Oe vs Pi	Oe vs Fi	Pi vs Oi	Pi vs Fi	Pi vs Pi	Oe vs Oi	Pi vs Oe	Oe vs Oe	Oe vs Oi	Oi vs Fi	Oi vs Oe	Oe vs Fi	Pi vs Fi	Oi vs Pi	Pi vs Pi	Fi vs Oe	Fi vs Oi	Oe vs Fi	Fi vs Fi	Fe vs Fi	Pi vs Fi	Pi vs Oi	Fi vs Oi	Pi vs Oi	Oe vs Oe	Oe vs Pi	Fi vs Fi	Pi vs Fi	Fi vs Pi	Oi vs Pi			
Code	Services menacés	6	31	32	3	2	1	33	6	36	33	14	18	32	2	15	1	12	9	32	8	11	26	2	3	12	6	36	31	8	2	7	13	Total	Total
1a	Espace de détente et de loisirs	4	2						2	1								6								4	1	1						21	74
1b	Espace de libre accessibilité			1							1							1	2	1								2	1					9	
1c	Fournisseur d'histoire et de légendes	1			2				2			2									3							1						11	
1d	Support de la perception esthétique	1							2				1	1							1					2								8	
1e	Support de création de valeur économique					3					2				2	1					11	1	1	1						2	1			25	
2a	Espace d'utilisation agricole				1		2										1							2			2		1			1		10	31
2b	Espace d'utilisation forestière																							1							2	1		3	
2c	Espace de construction																							1										2	
2d	Support d'infrastructure de réseau																													1				1	
2e	Espace d'histoire et du patrimoine bâti								2									4																6	
2f	Espace de diversité des pratiques culturelles	2																																2	41
2g	Espace de qualité de vie	1																					6											7	
3a	Espace constituant un écosystème naturel				4			1	3									2									5	1						16	
3b	Fournisseur des surfaces naturelles en réseau																								1								1		
3c	Réservoir de diversité génétique				1			1	3																2	1	2	1						11	
3d	Régulateur du cycle de l'eau				1																				2									3	
3f	Régulateur de la dynamique des populations				3				3																		1							7	
3g	Espace des sciences et d'histoire naturelles																	3																3	
		Total occurrences							31	Total occurrences							29	Total occurrences							51	Total occurrences							35	146	146

## Annexe 7 : Tableaux de vérification des hypothèses

**Tableau 1b4, Cas (Maj).** Fréquences des rivalités en fonction de l'étendue

	Brenne						Confluence						Aletsch						Chasseral					
	1-1			10			1-1			10			1-1			10			1-1			10		
Conflits	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort
1	2				2		1			1							10		1				3	
2					3		2			2			4				5							
3	7				12														7				12	
6	7				9		17			17									3				3	
7																							3	
8													4	11			15						2	
9													2				2							
11														1			1							
12													7	2			16		3	2			7	
13																							1	
14							1				2													
15											1													
18							1				1													
26														1			1							
31		2			2															1			2	
32		1			1						1						1							
33		1			2			1			3													
36								1			1									4			5	
Total	16	4			31		22	2		20	9		17	15			51		14	7			35	
	20			31			24			29			32			51			21			35		

**Tableau 2b9, Cas\_I.** Biens et services menacés et menaçants en fonction de la trajectoire

En rouge : services menacés permettent une création de valeur économique

Trajectoire du régime					Brenne												Confluence												Aletsch												Chasseral											
Etendue en T-1	Cohérence Institutionnelle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Institutionnelle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire	1a	1b	1c	1d	1e	2a	2f	2g	3a	3c	3d	3f	1a	1b	1c	1d	1e	2a	2e	3a	3c	3f	1a	1b	1c	1d	1e	2a	2c	2e	2g	3a	3b	3c	3d	3g	1a	1b	1c	1d	1e	2a	2b	2c	2d	3a	3c	3f
Faible	Faible	Faible	Moyen	1													1		1	1	1	1	1	1	1	1																										
Faible	Faible	Moyen	Faible	1																																																
Faible	Faible	Moyen	Moyen	9	3		3	1	3	3	1	1	3	1	1	3			2	2	1							1	2	1	1	1	2	1	1	1		1	1		1	1	1	1	1	1	1	2				
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	4	1	1							1	1			1	1			1							1	1			1				1											1	1				

### Services Menaçants

Trajectoire du régime					Brenne				Confluence				Aletsch					Chasseral						
Etendue en T-1	Cohérence Institutionnelle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Institutionnelle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire	1a	1b np	2a np	2d np	2b np	2c np	2d	2e	1a np	1e np	2a np	2d np	3c np	1a	1e	2a np	2b np	2c np	2d np	3c np
Faible	Faible	Faible	Moyen	1					9															
Faible	Faible	Moyen	Faible	1																5	1			
Faible	Faible	Moyen	Moyen	9			23			4		1	1	5	2	5	2		2	4		2	2	1
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	4	1	2		1			3			2			1	1	4	1	1			1



**Tableau 2b7, Cas\_I : Systèmes de propriétés mobilisés par les usagers menaçants et menacés en fonction de la trajectoire**

Trajectoire du régime					Occurrence des types de systèmes de propriétés des usagers <b>menaçants</b> par cas																Tot	Tot (%)				
Etendue en T-1	Cohérence Institutionnelle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Institutionnelle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire du régime	Propriété privé				Propriété publique				Contrat de bail/Concession/ Autres contrats				Droit d'accès						Droit d'accès limité (taxes)			
					B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch			B	Co	A	Ch
Faible	Faible	Faible	Moyen	1		2								1				1							4	9%
Faible	Faible	Moyen	Faible	1								1													1	2%
Faible	Faible	Moyen	Moyen	9	5	1	5	4	3			3	3		3	1	1		2						31	66%
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	4				1	1		1						1	1	1	3				2	11	23%
					18				9				8				10				2				47	100%

Trajectoire du régime					Occurrence des types de systèmes de propriétés des usagers <b>menacés</b> par cas																Tot	Tot (%)				
Etendue en T-1	Cohérence Institutionnelle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Institutionnelle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire du régime	Propriété privé				Propriété publique				Contrat de bail/Concession/ Autres contrats				Droit d'accès						Droit d'accès limité (taxes)			
					B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch			B	Co	A	Ch
Faible	Faible	Faible	Moyen	1		2								1				1						4	9%	
Faible	Faible	Moyen	Faible	1								2								1				3	7%	
Faible	Faible	Moyen	Moyen	9	4	1	3	2	3			3	2		1		2		2					23	53%	
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	4				1	1						2		1	1	1	4			2	13	30%	
					13				9				6				13				2				43	100%

**Tableau 2b8, Cas\_I : Politiques publiques mobilisées par les usagers menaçants et menacés en fonction de la trajectoire**

Trajectoire du régime					Occurrence des types de politiques publiques des usagers <b>menaçants</b> par cas																																Tot	Tot (%)	
Etendue en T-1	Cohérence Institutionnelle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Institutionnelle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire du régime	Politique agricole				Politique forestière				Politique de développement touristique				Politique d'infrastructure				Politiques foncière et/ou fiscale				Politique agri-environnementale				Politique de protection naturelle/culturelle				Politique environnementale (Lutte contre les nuisances)						
					B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch			
Faible	Faible	Faible	Moyen	1											1						1						4				2							8	15%
Faible	Faible	Moyen	Faible	1									2																							2	4%		
Faible	Faible	Moyen	Moyen	9	2		3								1	4					3	1	2	1	2	8			2	3							32	58%	
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	4											1	2			2	2		1			2					2	1						13	24%	
					5				2				9				8				9				12				10				0				55	100%	

Trajectoire du régime					Occurrence des types de politiques publiques des usagers <b>menacés</b> par cas																																Tot	Tot (%)
Etendue en T-1	Cohérence Institutionnelle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Institutionnelle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire du régime	Politique agricole				Politique forestière				Politique de développement touristique				Politique d'infrastructure				Politiques foncière et/ou fiscale				Politique agricole environnementale				Politique de protection naturelle/culturelle				Politique de gestion de l'environnement (Lutte contre les incendies)					
					B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch		
Faible	Faible	Faible	Moyen	1										1								1					4				2						8	10%
Faible	Faible	Moyen	Faible	1									1																				1				2	3%
Faible	Faible	Moyen	Moyen	9	2		2						1	3					1	6	1	2	5	6	8				2	3	3	5			1		52	67%
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	4										1	1				2	2		4								2	4						16	21%
					4				2				7				15				15				12				22				1				78	100%

**Tableau 1b5b. Cas (Maj) : Fréquences des rivalités en fonction de la cohérence substantielle.**

Conflits	Brenne						Confluence						Aletsch						Chasseral					
	T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0			T-1			T0		
	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort
1	1	1			2		1			1														
2				2	1		2			2			4			10				1			3	
3	3	2	2	3	9											5								
6	5	2		2	7		17			17									3	4			12	
7																			3				3	
8													4	11		4	11						2	
9													2	1		2	1							
11																								
12													7	2		12	4		5				7	
13																							1	
14							1				2													
15											1													
18							1				1													
26														1			1							
31	2			2															1				2	
32	1			1							1						1							
33	1			2			1					3												
36							1					1							4				5	
Total	13	5	2	12	19		24			20	5	4	17	15		33	18		16	5			35	
	20			31			24			29			32			51			21			35		

**Tableau 2b9, Cas\_S : Biens et services menacés et menaçants en fonction de la trajectoire**

## Services Menacés

[illegible]

9  
15  
28  
11  
6  
4  
8  
3  
4  
88

## Services Menaçants

Trajectoire du régime					Brenne				Confluence				Aletsch					Chasseral							
Etendue en T-1	Cohérence Substantielle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Substantielle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire																					
					1a	1b np	2a np	2d np	2b np	2c np	2d	2e	1a np	1e	1a np	2a np	2d np	3c np	1a	1e	2a np	2b np	2c np	2d np	3c np
Faible	Faible	Faible	Faible	1					9																
Faible	Faible	Moyen	Faible	3									1	5	2	5	2								
Faible	Faible	Moyen	Moyen	4			11			4		1						2	4	5	1				
Faible	Moyen	Moyen	Moyen	2			6													2	2	1			
Faible	Fort	Moyen	Faible	1																					
Moyen	Faible	Moyen	Faible	1		1	2		1																
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	1														4	1	1			1	1	
Moyen	Faible	Moyen	Fort	1							3														
Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	1										2			1	1							

	9
	15
	28
	11
	6
	4
1	8
	3
	4
	88

**Tableau 2b7, Cas\_S : Trajectoires du régime en fonction des systèmes de propriétés**

Trajectoire du régime					Occurrence des types de systèmes de propriétés des usagers <b>menaçants</b> par cas																Tot	Tot (%)				
Etendue en T-1	Cohérence Substantielle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Substantielle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire du régime	Propriété privé				Propriété publique				Contrat de bail/Concession/ Autres contrats				Droit d'accès						Droit d'accès limité (taxes)			
					B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch			B	Co	A	Ch
Faible	Faible	Faible	Faible	1		2								1				1							4	9%
Faible	Faible	Moyen	Faible	3			5								3				2						10	21%
Faible	Faible	Moyen	Moyen	4	2	1		2				3	2												10	21%
Faible	Moyen	Moyen	Moyen	2	1			2				1	1			1	1								7	15%
Faible	Fort	Moyen	Faible	1	2				3																5	11%
Moyen	Faible	Moyen	Faible	1					1								1								2	4%
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	1				1												3				2	6	13%
Moyen	Faible	Moyen	Fort	1													1								1	2%
Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	1							1							1							2	4%
					18				9				8				10				2				47	100%

Trajectoire du régime					Occurrence des types de systèmes de propriétés des usagers <b>menacés</b> par cas																		Tot	Tot (%)		
Etendue en T-1	Cohérence Substantielle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Substantielle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire du régime	Propriété privé				Propriété publique				Contrat de bail/Concession/ Autres contrats				Droit d'accès				Droit d'accès limité (taxes)					
					B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co			A	Ch
Faible	Faible	Faible	Faible	1		2								1			1							4	9%	
Faible	Faible	Moyen	Faible	3			3							1				2					6	14%		
Faible	Faible	Moyen	Moyen	4	2	1		2				4	1						1				11	26%		
Faible	Moyen	Moyen	Moyen	2	1							1	1				1						4	9%		
Faible	Fort	Moyen	Faible	1	1				3								1						5	12%		
Moyen	Faible	Moyen	Faible	1					1								1						2	5%		
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	1				1												4			2	7	16%	
Moyen	Faible	Moyen	Fort	1													1						1	2%		
Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	1										2				1					3	7%		
					13				9				6				13				2				43	100%

**Tableau 2B8, Cas\_S : Trajectoires du régime en fonction des politiques publiques**

Trajectoire du régime					Occurrence des types de politiques publiques des usagers <b>menaçants</b> par cas																																Tot	Tot (%)
Etendue en T-1	Cohérence Substantielle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Substantielle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire du régime	Politique agricole				Politique forestière				Politique de développement touristique				Politique d'infrastructure				Politiques foncière et/ou fiscale				Politique agri-environnementale				Politique de protection naturelle/culturelle				Politique environnementale (Lutte contre les nuisances)					
					B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch		
Faible	Faible	Faible	Faible	1										1								1					4				2						8	15%
Faible	Faible	Moyen	Faible	3			3								4							1														8	15%	
Faible	Faible	Moyen	Moyen	4								2		1						3	1	2				3				1	3						16	29%
Faible	Moyen	Moyen	Moyen	2	1																	2	3														6	11%
Faible	Fort	Moyen	Faible	1	1																				2				1								4	7%
Moyen	Faible	Moyen	Faible	1													2																				2	4%
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	1															1																		1	2%
Moyen	Faible	Moyen	Fort	1										1			2												2								5	9%
Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	1											2								2							1							5	9%
					5				2				9				8				9				12				10				0				55	100%

Trajectoire du régime					Occurrence des types de politiques publiques des usagers <b>menacés</b> par cas																																Tot	Tot (%)		
Etendue en T-1	Cohérence Substantielle en T-1	Etendue en T0	Cohérence Substantielle en T0	Nombre de sous cas concerné par la trajectoire du régime	Politique agricole				Politique forestière				Politique de développement touristique				Politique d'infrastructure				Politiques foncière et/ou fiscale				Politique agri-environnementale				Politique de protection naturelle/culturelle				Politique environnementale (Lutte contre les nuisances)							
					B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch	B	Co	A	Ch				
Faible	Faible	Faible	Faible	1										1						1					4				2						1				8	10%
Faible	Faible	Moyen	Faible	3			2								3			1				5						3				1					15	19%		
Faible	Faible	Moyen	Moyen	4								1		1						5	1	2			3			1	3		1						18	23%		
Faible	Moyen	Moyen	Moyen	2	1							1							1				6	3							5						17	22%		
Faible	Fort	Moyen	Faible	1	1																			2				1									4	5%		
Moyen	Faible	Moyen	Faible	1													2																				2	3%		
Moyen	Faible	Moyen	Moyen	1															4																		4	5%		
Moyen	Faible	Moyen	Fort	1									1				2											2									5	6%		
Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	1											1															4							5	6%		
					4				2				7				15				15				12				22				1				78	100%		



## **Annexe 8 : Liste des publications en cours dans les cahiers de l'IDHEAP**

1. J.D. Gerber : Changement du régime du paysage et effets sur la durabilité : Étude de cas d'Aletsch – Riederalp – Bettmeralp
2. J.D. Gerber : Changement du régime du paysage et effets sur la durabilité : Étude de cas du Parc naturel régional de Chasseral
3. M. Bonnefond, F. Pousset : Changement du régime du paysage et effets sur la durabilité : Étude de cas du Parc Naturel Régional de la Brenne.
4. F. Pousset, S. Servain-Courant : Changement du régime du paysage et effets sur la durabilité : Étude de cas de la Confluence Vienne-Loire.
5. M. Bonnefond : Evolution du régime du paysage en France